Health Canada Santé Canada

Evaluation Group

Strategic Planning and Review Directorate

Policy and Consultation Branch

Groupe de l'évaluation

Direction de la planification stratégique et de l'examen

Direction générale des politiques et de la consultation

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Juin 1997

NOTE:

CE RÉSUMÉ, QUI CONTIENT LES RECOMMANDATIONS DE CETTE ÉTUDE, EST UN DOCUMENT PROTÉGÉ ET N'EST PAS DISPONIBLE AU PUBLIC.

Canada

## MISSION STATEMENT

The Evaluation Group helps Health Canada serve Canadians better by providing objective information and advice about the effectiveness of departmental activities and services.

## ÉNONCÉ DE MISSION

Le Groupe de l'évaluation aide Santé Canada à mieux servir les Canadiens et les Canadiennes en offrant une information et des conseils objectifs sur l'efficacité des activités et des services du Ministère.

104-00975/

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

**Rapport final**

**Préparé par : Jamieson, Beals, Lalonde and Associates Inc.**

**Le 16 juin 1997**

## ÉNONCÉ DE MISSION

Ce document a été préparé par Jamieson Beals Lalonde & Associates. L'analyse, les conclusions et les recommandations présentées dans ce document sont celles de Jamieson Beals Lalonde & Associates et ne reflètent pas nécessairement les points de vues ou les politiques de Santé Canada ou ceux du gouvernement du Canada.

## MISSION STATEMENT

This document has been prepared by Jamieson Beals Lalonde & Associates. The analysis, conclusions and recommendations in this document are those of Jamieson Beals Lalonde & Associates and do not necessarily reflect the views or policies of Health Canada or the Government of Canada.

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## Résumé

## PARTIE 1. HISTORIQUE

### 1. HISTORIQUE DE LA PHASE II DE LA SCA

La phase II de la Stratégie canadienne antidrogue (phase II de la SCA) était une initiative interministérielle de cinq ans approuvée par le Cabinet le 17 mars 1992. Elle avait pour but de réduire le danger posé par l'alcool et les autres drogues pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités. La phase II de la SCA était basée sur les réalisations du gouvernement fédéral dans le cadre de la phase I (également appelée la Stratégie nationale antidrogue) qui visait notamment les conducteurs en état d'ébriété. Elle avait pour but :

- d'améliorer la coordination aux niveaux national, provincial et territorial et communautaire;
- d'enrichir les connaissances sur lesquelles sont fondées les décisions touchant le programme et les politiques;
- de cibler les ressources sur les populations très exposées à la toxicomanie;
- d'attribuer des ressources supplémentaires aux activités et aux programmes fédéraux touchant la toxicomanie.

Sept ministères fédéraux ont travaillé ensemble de même qu'avec des organismes provinciaux, territoriaux et non gouvernementaux pour coordonner leurs programmes en vue d'aborder les problèmes de consommation abusive d'alcool et d'autres drogues et de réduire les dangers associés à la toxicomanie. Ces ministères étaient les suivants :

- Santé Canada;
- le Solliciteur général du Canada, y compris le Secrétariat du ministère, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service correctionnel du Canada (SCC);
- Revenu Canada, Douanes et accise;
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC);
- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECIC);
- le ministère de la Justice;
- le ministère du Patrimoine canadien.

## 2. OBJECTIFS DE LA PHASE II DE LA SCA

L'objectif principal ou général de la phase II de la SCA consistait :

- à rendre les interventions du Canada en matière d'alcool et d'autres drogues plus efficaces et à réduire le danger posé par la consommation d'alcool et d'autres drogues pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités.

Les objectifs de deuxième et de troisième ordre de la phase II de la SCA expriment clairement comment atteindre l'objectif principal, soit :

- par une orientation plus marquée du programme sur les populations à risque élevé;

- par une coordination et une collaboration améliorées dans l'ensemble des ministères fédéraux et avec les partenaires extérieurs (c'est-à-dire les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations non gouvernementales, etc.);

- par l'enrichissement du fonds d'information sur les questions touchant la toxicomanie, afin d'aider les décisionnaires, les concepteurs de programmes, les chercheurs, les professionnels et les autres parties intéressées par les questions de toxicomanie à régler ce problème;

- par une amélioration des ressources pour que les ministères puissent mettre sur pied des activités permanentes et ramener l'attention sur les problèmes émergents ou sur les nouvelles activités.

## 3. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objectif général de la présente évaluation est de rendre compte au Secrétariat du Conseil du Trésor de l'efficacité de la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle visant à aborder les problèmes de toxicomanie. En particulier, l'évaluation vise à rendre compte des points suivants :

- sous forme résumée, ce qui a été accompli collectivement dans le cadre de la phase II de la SCA en ce qui concerne les améliorations dans l'orientation, la coordination, la base d'information et les ressources;

- la « valeur ajoutée » obtenue en entreprenant la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle, par opposition à des plans d'action indépendants;
- les leçons tirées de la conception, de l'exécution, de la gestion et de l'évaluation d'initiatives multi-ministérielles en général;
- les leçons touchant la gestion future de programmes nationaux pour lutter contre la toxicomanie;
- si possible, le résumé de l'efficacité avec laquelle la phase II de la SCA réduit le danger associé à la toxicomanie, tel que révélé par les conclusions présentées dans les rapports d'évaluation ministérielle.

Les réalisations ministérielles sont résumées à l'annexe A du rapport. Le rapport est principalement consacré aux leçons tirées de la phase II de la SCA en ce qui concerne la gestion des stratégies interministérielles.

## 4. MÉTHODOLOGIE

Les rapports d'évaluation ministérielle et les entrevues avec les évaluateurs et les gestionnaires de programme, de même qu'avec le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont été les principales sources d'information aux fins de la présente évaluation. En outre, on a examiné les procès-verbaux rendant compte des mécanismes interministériels et les documents provisoires concernant la planification nationale des mesures touchant les questions de toxicomanie[1].

On a tenu un atelier d'apprentissage qui a réuni des gestionnaires de programme provenant de la plupart des ministères partenaires afin de discuter des problèmes et des leçons tirées en rapport avec la coordination interministérielle stratégique de la phase II de la SCA.

Dans la mesure du possible, l'information contenue dans les rapports ministériels a été complétée par les renseignements émanant des entrevues et de l'atelier d'apprentissage.

---

[1] En revanche, la présente évaluation est axée sur la Stratégie canadienne antidrogue et non sur les activités de planification relatives à la période suivant la mise en oeuvre de la SCA.

## PARTIE 2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 1. RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS

Compte tenu de la nature du problème de la toxicomanie, on ne peut s'attendre qu'à un changement progressif des taux de toxicomanie et de risque connexe au cours des cinq ans sur lesquels est étalée la phase II de la SCA[2]. Par conséquent, les réalisations examinées dans cette évaluation touchent principalement les objectifs de troisième ordre (*voir page 2*) de la Stratégie. Dans le reste du rapport, il est question des leçons tirées de la phase II de la SCA relativement à la gestion des stratégies interministérielles.

On a conclu, d'après les documents passés en revue, que la phase II de la SCA a été exécutée conformément à tous les objectifs généraux stipulés dans le mémoire au Cabinet, avec quelques modifications permettant de respecter les obligations et les engagements internationaux du Canada en matière de drogue. Les auteurs tiennent à souligner que la majeure partie de l'information touchant les améliorations au niveau de l'orientation, de la coordination et de la base d'information est de nature anecdotique.

En ce qui concerne l'amélioration des ressources, il semble que les ressources provenant de la phase II de la SCA ont été dépensées conformément au mémoire au Cabinet. Cependant, la plupart des ministères n'ont pas fourni de détails sur a) les fonds effectivement dépensés et b) n'ont pas indiqué si les ressources ministérielles de la phase II de la SCA (y compris les ETP) ont fait l'objet de restrictions budgétaires (et le cas échéant, comment ces restrictions ont influé sur les réalisations résultant de la phase II de la SCA).

Une réalisation importante à souligner résulte de la création des unités antidrogue spéciales mixtes, dont les efforts ont permis de saisir 25,04 millions de dollars au cours des quatre années suivant leur mise sur pied.

---

[2] Certaines enquêtes ont été effectuées par Santé Canada pendant la phase II de la SCA pour déterminer l'ampleur du problème de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues au Canada. Le gouvernement et d'autres organismes devraient répéter périodiquement ces enquêtes pour évaluer le succès des efforts visant à réduire la toxicomanie et le danger connexe. Les recherches de cette nature sont coûteuses et doivent être exécutées sur une période prolongée, soit plus longtemps que les cinq ans qu'a duré la phase II de la SCA.

En résumé, la phase II de la SCA a abouti aux résultats suivants relativement aux objectifs de troisième ordre[3].

**a. Ciblage**

La notion de ciblage de la population a été interprétée différemment par les ministères selon la nature des programmes touchés. Les programmes de prévention de Santé Canada étaient carrément axés sur les populations à risque élevé, c'est-à-dire les jeunes marginaux, les femmes, les aînés, les Autochtones et les conducteurs avec facultés affaiblies. Le MAECI visait un éventail plus large de voyageurs (en particulier les jeunes et les aînés). Le ministère du Patrimoine canadien était axé sur le dépistage chez les athlètes participant à des sports à risque élevé (p. ex., le football junior, l'haltérophilie) et il a également entrepris des activités de prévention auprès de groupes de personnes plus jeunes.

Les ministères ont mis l'accent sur la mise en application et sur le contrôle en ce qui a trait aux activités criminelles associées au commerce de la drogue.

On reconnaît généralement que le ciblage des efforts a permis une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources, bien que les rapports d'évaluation ministérielle apportent peu de preuves concrètes.

**Conclusion : Le ciblage a été entrepris par tous les ministères participants avec une variation justifiable selon leurs mandats respectifs.**

**b. Coordination et coopération**

***Coordination et coopération ministérielles***

Les ministères ont particulièrement réussi à coordonner leurs propres programmes ministériels, avec des preuves de coordination au sein des ministères, avec d'autres niveaux de gouvernement et avec leurs constituants dans des organisations non gouvernementales et des collectivités locales. Les activités de coordination et de coopération ont particulièrement bien réussi lorsqu'elles avaient été mises sur pied pour accomplir une tâche particulière.

---

[3] Les réalisations de chaque ministère partenaire sont décrites en détail à l'annexe A.

***Coordination et coopération interministérielles***

Le concept d'une approche coordonnée de la question globale de la toxicomanie, qui peut être établi par une planification stratégique coordonnée permanente, ne s'est pas concrétisé. Bien que le mémoire au Cabinet et que la présentation au Conseil du Trésor aient fourni la direction de la Stratégie, des objectifs de coordination clairs n'étaient pas définis, spécialement en ce qui concerne le rôle du Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue. Il ne semble pas non plus que les ministères engagés aient pu convenir des objectifs de coordination aux stades initiaux de la phase II de la SCA ni du rôle du Secrétariat de la SCA. Par conséquent, le Secrétariat de la SCA ne pouvait pas jouer et n'a pas joué le rôle de coordination de haut niveau que l'on aurait pu attendre d'une telle entité.

Il n'y a guère de preuve qu'une planification stratégique interministérielle permanente se soit produite durant la Stratégie. À part des entreprises axées sur une tâche spécifique comme les unités antidrogue spéciales mixtes (UASM), les ministères et les organismes ont élaboré et mis en oeuvre des plans spécifiques indépendants les uns des autres.

Il y a eu des transferts de fonds au MAECIC afin de permettre à ce ministère de remplir ses responsabilités internationales. Cependant, on estime que la non-communication d'information entre les ministères a empêché certains ministères d'employer des fonds inutilisés par d'autres. Certains gestionnaires de programme ont avancé que la présence d'un organisme de coordination de haut niveau des stratégies et des initiatives spéciales aurait permis d'éviter ce genre de situation.

***Coordination d'activités internationales***

Dans l'ensemble, la phase II de la SCA a rehaussé la réputation du Canada sur la scène internationale en fournissant aux autres pays un modèle de stratégie équilibrée de réduction de l'offre et de la demande et en fournissant aux pays d'origine et de transition une compétence d'expert et une formation technique en matière de mise en application et de contrôle.

Les auteurs remarquent toutefois qu'en grande partie, le début et le milieu de la phase II de la SCA ont été caractérisés par la confusion et par un manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités du Secrétariat de la SCA et de MAECIC sur le plan international. L'existence d'un comité interministériel du MAECIC (qui fonctionnait en dehors du cadre de la phase II de la SCA), chargé des questions

internationales, a contribué à assurer que le Canada présentait une position cohérente sur la scène internationale et que les aspects internationaux étaient pris en compte, au besoin, dans les activités ministérielles.

**Recommandation n° 1 : Que les activités et les engagements financiers relatifs à l'avancement de la position du Canada sur les questions de toxicomanie sur la scène internationale, compte tenu de la mondialisation du commerce de la drogue, soient coordonnés avec le plan national du pays concernant la toxicomanie.**

***Reconnaissance nationale***

Il y a intérêt à faire connaître une stratégie comme la phase II de la SCA au plan national si cette reconnaissance établit et met en évidence le problème et si elle accroît la volonté du gouvernement et de ses partenaires d'assumer leurs responsabilités, de prendre part et d'agir. Dans ce sens, la reconnaissance nationale pourrait contribuer à atteindre les objectifs parce qu'elle aide à établir une orientation prioritaire et une force d'impulsion[4].

Il ne semble pas que la phase II de la SCA soit reconnue comme une stratégie nationale.

**Conclusions : La coordination interministérielle sur le plan pratique et pour les initiatives spécifiques a été efficace. La coordination interministérielle au niveau de la planification stratégique est ressortie comme un problème au cours de la phase II de la SCA. Toutefois, il ne semble pas que cette question ait été résolue.**

**On a observé de la confusion dans les rôles et les responsabilités touchant les questions internationales, quoiqu'elle se soit estompée avec la dissolution du Secrétariat de la SCA. Le financement des activités internationales est demeuré préoccupant tout au long de la phase II de la SCA.**

[4] Cela contribuerait également à distinguer la Stratégie canadienne des autres approches, comme la « War on Drugs » américaine.

**La phase II de la SCA n'a pas eu de reconnaissance nationale, ni sur le plan politique, ni sur le plan public.**

### c. Enrichissement de l'information

Il a été possible, dans le cadre de la phase II de la SCA, d'enrichir le fonds d'information sur la consommation d'alcool et d'autres drogues et de le rendre plus accessible. On a cité comme exemples de projets utiles l'étude *Coûts de la toxicomanie* du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT), l'*Enquête canadienne sur l'alcool et les autres drogues* et le *Réseau communautaire canadien de l'épidémiologie des toxicomanies*. De plus, l'initiative du CCLAT visant à donner accès à l'information par le World Wide Web est considérée comme une innovation particulièrement utile.

**Conclusion :** **L'information disponible au Canada à propos de la toxicomanie a augmenté grâce au financement de la phase II de la SCA.**

### d. Amélioration des ressources

Il a été difficile de reconstituer l'historique des affectations de ressources dans le cadre de la phase II de la SCA. Les ressources initialement approuvées ont été presque immédiatement réduites et ces réductions se sont poursuivies au cours de la Stratégie. Indubitablement, les compressions budgétaires ont influé sur la mise en oeuvre des plans de la phase II de la SCA. Santé Canada a subi les plus importantes compressions et, puisque ces compressions se sont produites dans les dernières années de la Stratégie, les résultats des recherches et des projets pilotes entrepris dans les premières années n'ont pas toujours abouti à des changements aux programmes.

Bien que les chiffres définitifs du budget et des dépenses ne soient pas encore connus pour l'ensemble de la phase II de la SCA, il est possible de tirer la conclusion suivante.

**Conclusion :** **Les ressources ministérielles ont augmenté durant la phase II de la SCA. Il y a eu d'importantes compressions subséquentes dans certains budgets ministériels. Ces compressions peuvent avoir limité les réalisations éventuelles de la phase II de la SCA.**

**e. Contribution à la réduction du danger**

La définition de « danger » et des moyens de mesurer la réduction du danger n'étaient pas spécifiés dans la présentation au Conseil du Trésor (CT), bien que le Groupe de travail de l'évaluation et le Groupe de travail du programme aient adopté la « réduction plus efficace du danger » comme objectif de premier ordre dans la phase II de la SCA, en mentionnant que le danger comportait des dimensions physiques, psychologiques, économiques et sociales. Sur le plan pratique, chaque ministère a émis ses propres hypothèses, en rapport avec son mandat, et a agi en conséquence. On a distribué un document de travail sur la réduction du danger pendant la phase II de la SCA, mais on n'a pas élaboré de politique officielle claire en la matière. Durant la dernière année de la Stratégie, les ministères partenaires ont entrepris l'ébauche d'un plan national de coordination des efforts faisant suite à la phase II de la SCA.

**Conclusion :** **Les ressources de la phase II de la SCA ont été utilisées conformément à l'approche de la réduction du danger, bien qu'une politique officielle de réduction du danger n'ait pas été mise en place durant la Stratégie.**

**Recommandation n° 2 :** **Qu'une politique officielle sur la réduction du danger soit élaborée et diffusée afin de faciliter la mise en oeuvre de l'intervention fédérale en matière de toxicomanie.**

## 2. LEÇONS TIRÉES DE LA MISE EN OEUVRE FRUCTUEUSE D'UNE APPROCHE HORIZONTALE

Les stratégies interministérielles visant à aborder des questions interdisciplinaires et intersectorielles de société, de santé et de justice reposent sur une expérience de plus de 10 ans. On reconnaît généralement que la collaboration et la coopération interministérielles en matière de toxicomanie sont utiles et nécessaires dans la conjoncture fédérale actuelle. L'expérience de la phase II de la SCA a révélé un certain nombre de composantes essentielles pour le succès de la mise en oeuvre d'une approche horizontale, à savoir :

- une culture organisationnelle favorable à l'échelon fédéral,
- un leadership efficace,
- une vision commune,
- une planification et une mise en oeuvre par séquences,
- l'engagement de la gestion supérieure,

- l'accent mis sur des produits et des résultats concrets,
- des structures et des procédés de gestion efficaces,
- la responsabilisation.

Ces facteurs sont résumés ci-après.

**a. Une culture organisationnelle favorable à l'échelon fédéral**

Dans son rapport de 1997 sur la fonction publique qu'elle a présenté au premier ministre, la secrétaire du Conseil privé a déclaré, « une des principales difficultés à surmonter [pour une prestation de services plus efficace] est le cloisonnement vertical divisant les activités gouvernementales en domaines séparés de prestation de services qui ne reflètent pas l'interconnectivité du monde réel »[5].

Traditionnellement, les ministères ont protégé leur « territoire » ce qui, avec la nature hiérarchique et compartimentée de l'organisation gouvernementale, a empêché les gestionnaires de reconnaître et de saisir les avantages à travailler avec d'autres ministères. La réalité des restrictions financières oblige maintenant de façon impérative à optimiser l'efficacité des opérations dans l'ensemble du gouvernement. Il faut changer les valeurs organisationnelles pour estimer la perspective élargie du gouvernement (non pas uniquement le mandat ministériel) et avoir la volonté d'offrir à autrui la compétence d'expert, l'information et l'expérience, même si les « bénéfices » ne sont pas immédiats.

**Recommandation n° 3 : Que le Bureau du Conseil privé, dans ses efforts visant à favoriser l'approche horizontale et à trouver des moyens de surmonter les obstacles culturels, législatifs, structurels et procéduraux, collecte l'information auprès des représentants ministériels ayant une expérience professionnelle des initiatives horizontales et qu'il communique les meilleures pratiques.**

**b. L'engagement de la gestion supérieure**

La gestion supérieure d'un ministère doit être engagée à l'égard d'une approche interministérielle et elle doit communiquer cet engagement au niveau opérationnel. Cet engagement sera reflété par une participation active, y compris

---

[5] Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, Partie IV, Bureau du Conseil privé, 1997.

la volonté de faire partie des comités directeurs, de prendre des décisions stratégiques dans une perspective horizontale et de protéger les ressources affectées appropriées pendant les exercices de compression budgétaire. Dans le cas de la phase II de la SCA, très peu de SMA ont assisté régulièrement aux réunions du Comité directeur des SMA.

**c. L'accent mis sur des produits et des résultats concrets**

Du point de vue interministériel, la phase II de la SCA semble fonctionner plus efficacement au niveau axé sur une tâche spécifique. Cela souligne l'importance de mettre l'accent sur des tâches ou des projets concrets qui sont pertinents et spécifiques.

**Recommandation n° 4 : Que les ministères traitant des questions de toxicomanie, comme étape initiale visant à encourager l'approche horizontale des questions de toxicomanie et à favoriser les changements requis de culture organisationnelle, créent d'autres initiatives axées sur une tâche spécifique, comme les unités antidrogue spéciales mixtes, afin de fournir l'expérience des entreprises conjointes et de donner accès à leurs avantages.**

**d. Des structures de gestion et des mécanismes de coordination efficaces**

Les structures de gestion efficace d'une question horizontale comme la toxicomanie comprennent :

- une structure de gestion active et interministérielle au niveau supérieur ayant le pouvoir de prendre des décisions sur la question dans son ensemble et de perfectionner, de modifier ou de corriger la stratégie mise en oeuvre pour aborder la question;

- un organisme de coordination avec un mandat bien défini et avec le pouvoir reconnu de jouer un rôle de gestion sur le plan interministériel;

- une structure active et interministérielle sur le plan opérationnel qui est chargée d'évaluer les conditions actuelles, de déterminer les possibilités de coordination et de saisir les chances d'agir.

On a indiqué que la fonction de supervision de la mise en oeuvre d'une stratégie comme la phase II de la SCA pouvait être officiellement conférée à un organisme[6] qui :

- rendrait compte à un ministre ou au premier ministre;
- aurait le pouvoir de coordonner l'élaboration de plans interministériels;
- aurait le pouvoir de collecter l'information financière;
- aurait le pouvoir de diriger la réaffectation de fonds inutilisés à d'autres secteurs;
- gérerait les activités de coordination, spécialement la planification stratégique.

On aussi indiqué qu'un tel organisme ne devrait pas faire partie intégrante d'un des ministères partenaires car il pourrait être en position de conflit d'intérêts ou perçu ainsi.

La coordination efficace est également indispensable à la mise en oeuvre réussie d'une approche horizontale. La principale leçon tirée de l'expérience de la phase II de la SCA est que rien ne garantit que la coordination sera « systématique ». Elle doit être planifiée, définie et approuvée par toutes les parties dès le début; elle doit aussi être confiée à un chef efficace qui a le pouvoir de veiller que la coordination se fasse. Enfin, les ministères doivent « s'engager » et participer au processus.

Les procédés de gestion efficace d'une question horizontale comme la toxicomanie comprennent :

- la planification stratégique interministérielle permanente;
- l'établissement du pouvoir d'affecter collectivement des ressources afin d'optimiser les possibilités;
- la reconnaissance de la coordination comme fonction importante et l'affectation de ressources en conséquence;
- la participation des gestionnaires de programme à la surveillance permanente.

---

[6] Les modèles possibles de présentation d'information suggérés au cours de l'atelier d'apprentissage comprennent les organismes qui traitent des questions de toxicomanie en Australie et aux États-Unis. On a proposé comme autre modèle possible un organisme comme le Conseil national de la prévention du crime, qui rend compte au ministre de la Justice.

Individuellement, les gestionnaires reconnaissent l'intérêt de surveiller l'utilisation des ressources, mais ils sont plus hésitants à rendre compte à des organismes extérieurs (comme le Secrétariat de la SCA). Toutefois, il est dans l'intérêt général du gouvernement de s'assurer, de façon continue, que les fonds affectés à des fins spéciales sont en fait utilisés à bon escient.

**Recommandation n° 5 : Que le pouvoir et la responsabilité de superviser les questions horizontales comme la toxicomanie soient officiellement conférés à un organisme, à un comité ou à un autre service de niveau supérieur, y compris la responsabilité et le pouvoir de coordonner la planification et la mise en oeuvre des activités et le contrôle des dépenses afin d'en optimiser l'efficacité. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral devrait reconnaître l'importance de l'activité de coordination en y consacrant les ressources appropriées, non seulement dans l'organisme de coordination, mais dans les ministères qui doivent également consacrer du temps aux activités de coordination.**

### e. Une planification stratégique et une vision commune

La planification stratégique de la phase II de la SCA n'a pas été entreprise au plan interministériel (sauf pour la préparation du mémoire au Cabinet).

Une vision et un jeu d'objectifs communs sont indispensables à la mise en oeuvre efficace d'une approche horizontale. L'établissement d'une vision commune exige que les ministères participants comprennent les perspectives des autres secteurs afin qu'ils puissent « positionner » leurs activités ministérielles dans ce contexte élargi et optimiser les possibilités de travailler horizontalement. En revanche, il ne faut pas y voir un accord absolu sur tous les sujets relatifs à la question centrale.

On doit s'attendre que la vision commune continue d'évoluer au cours de la Stratégie. Dans le cas de la phase II de la SCA, il y avait un sens de vision commune (une approche de réduction du danger), même en l'absence d'une politique exprimée officiellement et clairement au cours de la Stratégie.

Par le passé, il était courant d'établir rapidement des initiatives et des stratégies spéciales en réponse à des questions d'importance sociale (p. ex., la violence familiale, la toxicomanie). La première année d'une stratégie est habituellement consacrée à la planification et à l'établissement des mécanismes requis de mise

en oeuvre. Toutefois, les fonds sont généralement affectés aux dépenses du programme pendant cette première année, mais ces fonds sont souvent inutilisés parce que les programmes ne sont pas prêts. On a donc proposé que le profil de financement des initiatives et des stratégies spéciales comprenne des niveaux de financement inférieurs dans la première année et une clause de niveaux supérieurs dans les années subséquentes.

**Recommandation n° 6 : Que les stratégies horizontales intègrent des clauses de planification stratégique initiale et permanente au niveau interministériel. De plus, si des initiatives ou des stratégies spéciales doivent être créées à l'avenir, le financement devrait être structuré pour tenir compte de la nécessité d'une planification appropriée de la mise en oeuvre avant de dépenser les fonds du programme.**

### f. Les cadres de responsabilisation et d'évaluation

Un élément revient dans un grand nombre des observations présentées dans ce rapport : la nécessité pour tous les partenaires de bien comprendre leurs responsabilités et leurs rôles respectifs. Le manque de clarté à ce sujet est la cause d'une coordination et d'une coopération relativement déficientes, de fonds inutilisés et d'une surveillance insuffisante.

On devrait établir en priorité, durant la première année d'une nouvelle stratégie, un cadre de responsabilisation bien défini, avec des objectifs clairement énoncés à tous les niveaux, des indicateurs de rendement raisonnables[7] et des plans de collecte des données, une planification financière et des mécanismes de rapport pour la réaffectation des ressources afin de tirer profit des possibilités ou de mettre fin aux efforts moins efficaces.

**Recommandation n° 7 : Que le Secrétariat du Conseil du Trésor exige qu'un cadre de responsabilisation, y compris des objectifs clairement énoncés, des mécanismes de planification financière et de rapport, et qu'un cadre d'évaluation, y compris des indicateurs de rendement et des plans de collecte des données, soient établis comme priorité durant la première année d'une stratégie horizontale.**

[7] Par « raisonnable », on veut dire que les données peuvent être collectées à un coût abordable et que les résultats peuvent être attribués aux activités du programme.

Dans le cas de la phase II de la SCA, l'établissement d'un cadre d'évaluation a commencé dès le début de la Stratégie. Ce cadre a été établi trop tard pour apporter un avantage pratique aux gestionnaires de programme, car en l'absence d'indicateurs de rendement, on n'a pas déterminé les besoins en matière de collecte des données au commencement ni créé un fonds de données de référence.

Les gestionnaires de programme prônent un processus annuel en temps et lieu de rapport et d'examen, avec l'accent sur la résolution de problèmes et sur les mesures correctives. Un tel processus présente également des avantages du point de vue de l'évaluation étant donné qu'il faciliterait la compilation des données pour des évaluations officielles. Il peut également parer à la nécessité d'examens à mi-parcours, qui seraient en fait permanents[8].

**Recommandation n° 8 : Que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie la pratique des examens à mi-parcours et la remplace éventuellement par un processus d'examens annuels mettant l'accent sur la résolution de problèmes et les mesures correctives.**

On doit mentionner que la plupart des ministères n'ont pas séparé les fonds, malgré que l'affectation initiale des ressources ait spécifié que les évaluations devaient être financées à même les affectations accordées aux ministères individuels. Par conséquent, le processus était perçu comme un fardeau plutôt que comme un avantage par la plupart des ministères[9].

**Recommandation n° 9 : Que le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que des fonds pour les évaluations interministérielles et ministérielles et pour les examens annuels soient affectés dans le cadre des budgets relatifs aux stratégies horizontales.**

---

[8] Le Secrétariat du Solliciteur général du Canada a mentionné que l'examen à mi-parcours avait des avantages étant donné qu'il confirmait brièvement le progrès des unités antidrogue spéciales mixtes et qu'il contribuait à obtenir un résultat positif pour le financement supplémentaire des unités spéciales mixtes des produits du crime.

[9] Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), cette question est maintenant réglée puisque le SCT spécifie dorénavant les fonds budgétisés pour l'examen à même les affectations budgétaires totales.

Health Canada Santé Canada

**Evaluation Group**

**Strategic Planning and Review Directorate**

**Policy and Consultation Branch**

**Groupe de l'évaluation**

**Direction de la planification stratégique et de l'examen**

**Direction générale des politiques et de la consultation**

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## RAPPORT FINAL

**Juin 1997**

Canada

## MISSION STATEMENT

**The Evaluation Group helps Health Canada serve Canadians better by providing objective information and advice about the effectiveness of departmental activities and services.**

## ÉNONCÉ DE MISSION

**Le Groupe de l'évaluation aide Santé Canada à mieux servir les Canadiens et les Canadiennes en offrant une information et des conseils objectifs sur l'efficacité des activités et des services du Ministère.**

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

**Rapport final**

**Préparé par : Jamieson, Beals, Lalonde and Associates Inc.**

**Le 16 juin 1997**

## ÉNONCÉ DE MISSION

Ce document a été préparé par Jamieson Beals Lalonde & Associates. L'analyse, les conclusions et les recommandations présentées dans ce document sont celles de Jamieson Beals Lalonde & Associates et ne reflètent pas nécessairement les points de vues ou les politiques de Santé Canada ou ceux du gouvernement du Canada.

## MISSION STATEMENT

This document has been prepared by Jamieson Beals Lalonde & Associates. The analysis, conclusions and recommendations in this document are those of Jamieson Beals Lalonde & Associates and do not necessarily reflect the views or policies of Health Canada or the Government of Canada.

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## Résumé

## PARTIE 1. HISTORIQUE

### 1. HISTORIQUE DE LA PHASE II DE LA SCA

La phase II de la Stratégie canadienne antidrogue (phase II de la SCA) était une initiative interministérielle de cinq ans approuvée par le Cabinet le 17 mars 1992. Elle avait pour but de réduire le danger posé par l'alcool et les autres drogues pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités. La phase II de la SCA était basée sur les réalisations du gouvernement fédéral dans le cadre de la phase I (également appelée la Stratégie nationale antidrogue) qui visait notamment les conducteurs en état d'ébriété. Elle avait pour but :

- d'améliorer la coordination aux niveaux national, provincial et territorial et communautaire;
- d'enrichir les connaissances sur lesquelles sont fondées les décisions touchant le programme et les politiques;
- de cibler les ressources sur les populations très exposées à la toxicomanie;
- d'attribuer des ressources supplémentaires aux activités et aux programmes fédéraux touchant la toxicomanie.

Sept ministères fédéraux ont travaillé ensemble de même qu'avec des organismes provinciaux, territoriaux et non gouvernementaux pour coordonner leurs programmes en vue d'aborder les problèmes de consommation abusive d'alcool et d'autres drogues et de réduire les dangers associés à la toxicomanie. Ces ministères étaient les suivants :

- Santé Canada;
- le Solliciteur général du Canada, y compris le Secrétariat du ministère, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service correctionnel du Canada (SCC);
- Revenu Canada, Douanes et accise;
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC);
- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECIC);
- le ministère de la Justice;
- le ministère du Patrimoine canadien.

## 2. OBJECTIFS DE LA PHASE II DE LA SCA

L'objectif principal ou général de la phase II de la SCA consistait :

- à rendre les interventions du Canada en matière d'alcool et d'autres drogues plus efficaces et à réduire le danger posé par la consommation d'alcool et d'autres drogues pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités.

Les objectifs de deuxième et de troisième ordre de la phase II de la SCA expriment clairement comment atteindre l'objectif principal, soit :

- par une orientation plus marquée du programme sur les populations à risque élevé;

- par une coordination et une collaboration améliorées dans l'ensemble des ministères fédéraux et avec les partenaires extérieurs (c'est-à-dire les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations non gouvernementales, etc.);

- par l'enrichissement du fonds d'information sur les questions touchant la toxicomanie, afin d'aider les décisionnaires, les concepteurs de programmes, les chercheurs, les professionnels et les autres parties intéressées par les questions de toxicomanie à régler ce problème;

- par une amélioration des ressources pour que les ministères puissent mettre sur pied des activités permanentes et ramener l'attention sur les problèmes émergents ou sur les nouvelles activités.

## 3. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objectif général de la présente évaluation est de rendre compte au Secrétariat du Conseil du Trésor de l'efficacité de la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle visant à aborder les problèmes de toxicomanie. En particulier, l'évaluation vise à rendre compte des points suivants :

- sous forme résumée, ce qui a été accompli collectivement dans le cadre de la phase II de la SCA en ce qui concerne les améliorations dans l'orientation, la coordination, la base d'information et les ressources;

- la « valeur ajoutée » obtenue en entreprenant la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle, par opposition à des plans d'action indépendants;
- les leçons tirées de la conception, de l'exécution, de la gestion et de l'évaluation d'initiatives multi-ministérielles en général;
- les leçons touchant la gestion future de programmes nationaux pour lutter contre la toxicomanie;
- si possible, le résumé de l'efficacité avec laquelle la phase II de la SCA réduit le danger associé à la toxicomanie, tel que révélé par les conclusions présentées dans les rapports d'évaluation ministérielle.

Les réalisations ministérielles sont résumées à l'annexe A du rapport. Le rapport est principalement consacré aux leçons tirées de la phase II de la SCA en ce qui concerne la gestion des stratégies interministérielles.

## 4. MÉTHODOLOGIE

Les rapports d'évaluation ministérielle et les entrevues avec les évaluateurs et les gestionnaires de programme, de même qu'avec le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont été les principales sources d'information aux fins de la présente évaluation. En outre, on a examiné les procès-verbaux rendant compte des mécanismes interministériels et les documents provisoires concernant la planification nationale des mesures touchant les questions de toxicomanie[1].

On a tenu un atelier d'apprentissage qui a réuni des gestionnaires de programme provenant de la plupart des ministères partenaires afin de discuter des problèmes et des leçons tirées en rapport avec la coordination interministérielle stratégique de la phase II de la SCA.

Dans la mesure du possible, l'information contenue dans les rapports ministériels a été complétée par les renseignements émanant des entrevues et de l'atelier d'apprentissage.

---

[1] En revanche, la présente évaluation est axée sur la Stratégie canadienne antidrogue et non sur les activités de planification relatives à la période suivant la mise en oeuvre de la SCA.

## PARTIE 2. CONCLUSIONS

### 1. RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS

Compte tenu de la nature du problème de la toxicomanie, on ne peut s'attendre qu'à un changement progressif des taux de toxicomanie et de risque connexe au cours des cinq ans sur lesquels est étalée la phase II de la SCA[2]. Par conséquent, les réalisations examinées dans cette évaluation touchent principalement les objectifs de troisième ordre (*voir page 2*) de la Stratégie. Dans le reste du rapport, il est question des leçons tirées de la phase II de la SCA relativement à la gestion des stratégies interministérielles.

On a conclu, d'après les documents passés en revue, que la phase II de la SCA a été exécutée conformément à tous les objectifs généraux stipulés dans le mémoire au Cabinet, avec quelques modifications permettant de respecter les obligations et les engagements internationaux du Canada en matière de drogue. Les auteurs tiennent à souligner que la majeure partie de l'information touchant les améliorations au niveau de l'orientation, de la coordination et de la base d'information est de nature anecdotique.

En ce qui concerne l'amélioration des ressources, il semble que les ressources provenant de la phase II de la SCA ont été dépensées conformément au mémoire au Cabinet. Cependant, la plupart des ministères n'ont pas fourni de détails sur a) les fonds effectivement dépensés et b) n'ont pas indiqué si les ressources ministérielles de la phase II de la SCA (y compris les ETP) ont fait l'objet de restrictions budgétaires (et le cas échéant, comment ces restrictions ont influé sur les réalisations résultant de la phase II de la SCA).

Une réalisation importante à souligner résulte de la création des unités antidrogue spéciales mixtes, dont les efforts ont permis de saisir 25,04 millions de dollars au cours des quatre années suivant leur mise sur pied.

---

[2] Certaines enquêtes ont été effectuées par Santé Canada pendant la phase II de la SCA pour déterminer l'ampleur du problème de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues au Canada. Le gouvernement et d'autres organismes devraient répéter périodiquement ces enquêtes pour évaluer le succès des efforts visant à réduire la toxicomanie et le danger connexe. Les recherches de cette nature sont coûteuses et doivent être exécutées sur une période prolongée, soit plus longtemps que les cinq ans qu'a duré la phase II de la SCA.

En résumé, la phase II de la SCA a abouti aux les résultats suivants relativement aux objectifs de troisième ordre[3].

**a. Ciblage**

La notion de ciblage de la population a été interprétée différemment par les ministères selon la nature des programmes touchés. Les programmes de prévention de Santé Canada étaient carrément axés sur les populations à risque élevé, c'est-à-dire les jeunes marginaux, les femmes, les aînés, les Autochtones et les conducteurs avec facultés affaiblies. Le MAECIC visait un éventail plus large de voyageurs (en particulier les jeunes et les aînés). Le ministère du Patrimoine canadien était axé sur le dépistage chez les athlètes participant à des sports à risque élevé (p. ex., le football junior, l'haltérophilie) et il a également entrepris des activités de prévention auprès de groupes de personnes plus jeunes.

Les ministères ont mis l'accent sur la mise en application et sur le contrôle en ce qui a trait aux activités criminelles associées au commerce de la drogue.

On reconnaît généralement que le ciblage des efforts a permis une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources, bien que les rapports d'évaluation ministérielle apportent peu de preuves concrètes.

**Conclusion : Le ciblage a été entrepris par tous les ministères participants avec une variation justifiable selon leurs mandats respectifs.**

**b. Coordination et coopération**

***Coordination et coopération ministérielles***

Les ministères ont particulièrement réussi à coordonner leurs propres programmes ministériels, avec des preuves de coordination au sein des ministères, avec d'autres niveaux de gouvernement et avec leurs constituants dans des organisations non gouvernementales et des collectivités locales. Les activités de coordination et de coopération ont particulièrement bien réussi lorsqu'elles avaient été mises sur pied pour accomplir une tâche particulière.

---

[3] Les réalisations de chaque ministère partenaire sont décrites en détail à l'annexe A.

***Coordination et coopération interministérielles***

Le concept d'une approche coordonnée de la question globale de la toxicomanie, qui peut être établi par une planification stratégique coordonnée permanente, ne s'est pas concrétisé. Bien que le mémoire au Cabinet et que la présentation au Conseil du Trésor aient fourni la direction de la Stratégie, des objectifs de coordination clairs n'étaient pas définis, spécialement en ce qui concerne le rôle du Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue. Il ne semble pas non plus que les ministères engagés aient pu convenir des objectifs de coordination aux stades initiaux de la phase II de la SCA ni du rôle du Secrétariat de la SCA. Par conséquent, le Secrétariat de la SCA ne pouvait pas jouer et n'a pas joué le rôle de coordination de haut niveau que l'on aurait pu attendre d'une telle entité.

Il n'y a guère de preuve qu'une planification stratégique interministérielle permanente se soit produite durant la Stratégie. À part des entreprises axées sur une tâche spécifique comme les unités antidrogue spéciales mixtes (UASM), les ministères et les organismes ont élaboré et mis en oeuvre des plans spécifiques indépendants les uns des autres.

Il y a eu des transferts de fonds au MAECIC afin de permettre à ce ministère de remplir ses responsabilités internationales. Cependant, on estime que la non-communication d'information entre les ministères a empêché certains ministères d'employer des fonds inutilisés par d'autres. Certains gestionnaires de programme ont avancé que la présence d'un organisme de coordination de haut niveau des stratégies et des initiatives spéciales aurait permis d'éviter ce genre de situation.

***Coordination d'activités internationales***

Dans l'ensemble, la phase II de la SCA a rehaussé la réputation du Canada sur la scène internationale en fournissant aux autres pays un modèle de stratégie équilibrée de réduction de l'offre et de la demande et en fournissant aux pays d'origine et de transition une compétence d'expert et une formation technique en matière de mise en application et de contrôle.

Les auteurs remarquent toutefois qu'en grande partie, le début et le milieu de la phase II de la SCA ont été caractérisés par la confusion et par un manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités du Secrétariat de la SCA et du MAECIC sur le plan international. L'existence d'un comité interministériel du MAECIC (qui fonctionnait en dehors du cadre de la phase II de la SCA), chargé des questions

internationales, a contribué à assurer que le Canada présentait une position cohérente sur la scène internationale et que les aspects internationaux étaient pris en compte, au besoin, dans les activités ministérielles.

***Reconnaissance nationale***

Il y a intérêt à faire connaître une stratégie comme la phase II de la SCA au plan national si cette reconnaissance établit et met en évidence le problème et si elle accroît la volonté du gouvernement et de ses partenaires d'assumer leurs responsabilités, de prendre part et d'agir. Dans ce sens, la reconnaissance nationale pourrait contribuer à atteindre les objectifs parce qu'elle aide à établir une orientation prioritaire et une force d'impulsion[4].

Il ne semble pas que la phase II de la SCA soit reconnue comme une stratégie nationale.

**Conclusions : La coordination interministérielle sur le plan pratique et pour les initiatives spécifiques a été efficace. La coordination interministérielle au niveau de la planification stratégique est ressortie comme un problème au cours de la phase II de la SCA. Toutefois, il ne semble pas que cette question ait été résolue.**

**On a observé de la confusion dans les rôles et les responsabilités touchant les questions internationales, quoiqu'elle se soit estompée avec la dissolution du Secrétariat de la SCA. Le financement des activités internationales est demeuré préoccupant tout au long de la phase II de la SCA.**

**La phase II de la SCA n'a pas eu de reconnaissance nationale, ni sur le plan politique, ni sur le plan public.**

**c. Enrichissement de l'information**

Il a été possible, dans le cadre de la phase II de la SCA, d'enrichir le fonds d'information sur la consommation d'alcool et d'autres drogues et de le rendre plus accessible. On a cité comme exemples de projets utiles l'étude *Coûts de la toxicomanie* du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies

[4] Cela contribuerait également à distinguer la Stratégie canadienne des autres approches, comme la « War on Drugs » américaine.

(CCLAT), l'*Enquête canadienne sur l'alcool et les autres drogues* et le *Réseau communautaire canadien de l'épidémiologie des toxicomanies.* De plus, l'initiative du CCLAT visant à donner accès à l'information par le World Wide Web est considérée comme une innovation particulièrement utile.

**Conclusion : L'information disponible au Canada à propos de la toxicomanie a augmenté grâce au financement de la phase II de la SCA.**

**d. Amélioration des ressources**

Il a été difficile de reconstituer l'historique des affectations de ressources dans le cadre de la phase II de la SCA. Les ressources initialement approuvées ont été presque immédiatement réduites et ces réductions se sont poursuivies au cours de la Stratégie. Indubitablement, les compressions budgétaires ont influé sur la mise en oeuvre des plans de la phase II de la SCA. Santé Canada a subi les plus importantes compressions et, puisque ces compressions se sont produites dans les dernières années de la Stratégie, les résultats des recherches et des projets pilotes entrepris dans les premières années n'ont pas toujours abouti à des changements aux programmes.

Bien que les chiffres définitifs du budget et des dépenses ne soient pas encore connus pour l'ensemble de la phase II de la SCA, il est possible de tirer la conclusion suivante.

**Conclusion : Les ressources ministérielles ont augmenté durant la phase II de la SCA. Il y a eu d'importantes compressions subséquentes dans certains budgets ministériels. Ces compressions peuvent avoir limité les réalisations éventuelles de la phase II de la SCA.**

**e. Contribution à la réduction du danger**

La définition de « danger » et des moyens de mesurer la réduction du danger n'étaient pas spécifiés dans la présentation au Conseil du Trésor (CT), bien que le Groupe de travail de l'évaluation et le Groupe de travail du programme aient adopté la « réduction plus efficace du danger » comme objectif de premier ordre dans la phase II de la SCA, en mentionnant que le danger comportait des dimensions physiques, psychologiques, économiques et sociales. Sur le plan pratique, chaque ministère a émis ses propres hypothèses, en rapport avec son mandat, et a agi en conséquence. On a distribué un document de travail sur la réduction du danger pendant la phase II de la SCA, mais on n'a pas élaboré de

politique officielle claire en la matière. Durant la dernière année de la Stratégie, les ministères partenaires ont entrepris l'ébauche d'un plan national de coordination des efforts faisant suite à la phase II de la SCA.

**Conclusion : Les ressources de la phase II de la SCA ont été utilisées conformément à l'approche de la réduction du danger, bien qu'une politique officielle de réduction du danger n'ait pas été mise en place durant la Stratégie.**

## 2. LEÇONS TIRÉES DE LA MISE EN OEUVRE FRUCTUEUSE D'UNE APPROCHE HORIZONTALE

Les stratégies interministérielles visant à aborder des questions interdisciplinaires et intersectorielles de société, de santé et de justice reposent sur une expérience de plus de 10 ans. On reconnaît généralement que la collaboration et la coopération interministérielles en matière de toxicomanie sont utiles et nécessaires dans la conjoncture fédérale actuelle. L'expérience de la phase II de la SCA a révélé un certain nombre de composantes essentielles pour le succès de la mise en oeuvre d'une approche horizontale, à savoir :

- une culture organisationnelle favorable à l'échelon fédéral,
- un leadership efficace,
- une vision commune,
- une planification et une mise en oeuvre par séquences,
- l'engagement de la gestion supérieure,
- l'accent mis sur des produits et des résultats concrets,
- des structures et des procédés de gestion efficaces,
- la responsabilisation.

Ces facteurs sont résumés ci-après.

**a. Une culture organisationnelle favorable à l'échelon fédéral**

Dans son rapport de 1997 sur la fonction publique qu'elle a présenté au premier ministre, la secrétaire du Conseil privé a déclaré, « une des principales difficultés à surmonter [pour une prestation de services plus efficace] est le cloisonnement vertical divisant les activités gouvernementales en domaines séparés de prestation de services qui ne reflètent pas l'interconnectivité du monde réel »[5].

Traditionnellement, les ministères ont protégé leur « territoire » ce qui, avec la nature hiérarchique et compartimentée de l'organisation gouvernementale, a empêché les gestionnaires de reconnaître et de saisir les avantages à travailler avec d'autres ministères. La réalité des restrictions financières oblige maintenant de façon impérative à optimiser l'efficacité des opérations dans l'ensemble du gouvernement. Il faut changer les valeurs organisationnelles pour estimer la perspective élargie du gouvernement (non pas uniquement le mandat ministériel) et avoir la volonté d'offrir à autrui la compétence d'expert, l'information et l'expérience, même si les « bénéfices » ne sont pas immédiats.

**b. L'engagement de la gestion supérieure**

La gestion supérieure d'un ministère doit être engagée à l'égard d'une approche interministérielle et elle doit communiquer cet engagement au niveau opérationnel. Cet engagement sera reflété par une participation active, y compris la volonté de faire partie des comités directeurs, de prendre des décisions stratégiques dans une perspective horizontale et de protéger les ressources affectées appropriées pendant les exercices de compression budgétaire. Dans le cas de la phase II de la SCA, très peu de SMA ont assisté régulièrement aux réunions du Comité directeur des SMA.

**c. L'accent mis sur des produits et des résultats concrets**

Du point de vue interministériel, la phase II de la SCA semble fonctionner plus efficacement au niveau axé sur une tâche spécifique. Cela souligne l'importance de mettre l'accent sur des tâches ou des projets concrets qui sont pertinents et spécifiques.

---

[5] Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, Partie IV, Bureau du Conseil privé, 1997.

**d. Des structures de gestion et des mécanismes de coordination efficaces**

Les structures de gestion efficace d'une question horizontale comme la toxicomanie comprennent :

- une structure de gestion active et interministérielle au niveau supérieur ayant le pouvoir de prendre des décisions sur la question dans son ensemble et de perfectionner, de modifier ou de corriger la stratégie mise en oeuvre pour aborder la question;

- un organisme de coordination avec un mandat bien défini et avec le pouvoir reconnu de jouer un rôle de gestion sur le plan interministériel;

- une structure active et interministérielle sur le plan opérationnel qui est chargée d'évaluer les conditions actuelles, de déterminer les possibilités de coordination et de saisir les chances d'agir.

On a indiqué que la fonction de supervision de la mise en oeuvre d'une stratégie comme la phase II de la SCA pouvait être officiellement conférée à un organisme[6] qui :

- rendrait compte à un ministre ou au premier ministre;
- aurait le pouvoir de coordonner l'élaboration de plans interministériels;
- aurait le pouvoir de collecter l'information financière;
- aurait le pouvoir de diriger la réaffectation de fonds inutilisés à d'autres secteurs;
- gérerait les activités de coordination, spécialement la planification stratégique.

On aussi indiqué qu'un tel organisme ne devrait pas faire partie intégrante d'un des ministères partenaires car il pourrait être en position de conflit d'intérêts ou perçu ainsi.

La coordination efficace est également indispensable à la mise en oeuvre réussie d'une approche horizontale. La principale leçon tirée de l'expérience de la phase II de la SCA est que rien ne garantit que la coordination sera « systématique ». Elle

---

[6] Les modèles possibles de présentation d'information suggérés au cours de l'atelier d'apprentissage comprennent les organismes qui traitent des questions de toxicomanie en Australie et aux États-Unis. On a proposé comme autre modèle possible un organisme comme le Conseil national de la prévention du crime, qui rend compte au ministre de la Justice.

doit être planifiée, définie et approuvée par toutes les parties dès le début; elle doit aussi être confiée à un chef efficace qui a le pouvoir de veiller que la coordination se fasse. Enfin, les ministères doivent « s'engager » et participer au processus.

Les procédés de gestion efficace d'une question horizontale comme la toxicomanie comprennent :

- la planification stratégique interministérielle permanente;
- l'établissement du pouvoir d'affecter collectivement des ressources afin d'optimiser les possibilités;
- la reconnaissance de la coordination comme fonction importante et l'affectation de ressources en conséquence;
- la participation des gestionnaires de programme à la surveillance permanente.

Individuellement, les gestionnaires reconnaissent l'intérêt de surveiller l'utilisation des ressources, mais ils sont plus hésitants à rendre compte à des organismes extérieurs (comme le Secrétariat de la SCA). Toutefois, il est dans l'intérêt général du gouvernement de s'assurer, de façon continue, que les fonds affectés à des fins spéciales sont en fait utilisés à bon escient.

**e. Une planification stratégique et une vision commune**

La planification stratégique de la phase II de la SCA n'a pas été entreprise au plan interministériel (sauf pour la préparation du mémoire au Cabinet).

Une vision et un jeu d'objectifs communs sont indispensables à la mise en oeuvre efficace d'une approche horizontale. L'établissement d'une vision commune exige que les ministères participants comprennent les perspectives des autres secteurs afin qu'ils puissent « positionner » leurs activités ministérielles dans ce contexte élargi et optimiser les possibilités de travailler horizontalement. En revanche, il ne faut pas y voir un accord absolu sur tous les sujets relatifs à la question centrale.

On doit s'attendre que la vision commune continue d'évoluer au cours de la Stratégie. Dans le cas de la phase II de la SCA, il y avait un sens de vision commune (une approche de réduction du danger), même en l'absence d'une politique exprimée officiellement et clairement au cours de la Stratégie.

Par le passé, il était courant d'établir rapidement des initiatives et des stratégies spéciales en réponse à des questions d'importance sociale (p. ex., la violence familiale, la toxicomanie). La première année d'une stratégie est habituellement consacrée à la planification et à l'établissement des mécanismes requis de mise en oeuvre. Toutefois, les fonds sont généralement affectés aux dépenses du programme pendant cette première année, mais ces fonds sont souvent inutilisés parce que les programmes ne sont pas prêts. On a donc proposé que le profil de financement des initiatives et des stratégies spéciales comprenne des niveaux de financement inférieurs dans la première année et une clause de niveaux supérieurs dans les années subséquentes.

**f. Les cadres de responsabilisation et d'évaluation**

Un élément revient dans un grand nombre des observations présentées dans ce rapport : la nécessité pour tous les partenaires de bien comprendre leurs responsabilités et leurs rôles respectifs. Le manque de clarté à ce sujet est la cause d'une coordination et d'une coopération relativement déficientes, de fonds inutilisés et d'une surveillance insuffisante.

On devrait établir en priorité, durant la première année d'une nouvelle stratégie, un cadre de responsabilisation bien défini, avec des objectifs clairement énoncés à tous les niveaux, des indicateurs de rendement raisonnables[7] et des plans de collecte des données, une planification financière et des mécanismes de rapport pour la réaffectation des ressources afin de tirer profit des possibilités ou de mettre fin aux efforts moins efficaces.

Dans le cas de la phase II de la SCA, l'établissement d'un cadre d'évaluation a commencé dès le début de la Stratégie. Ce cadre a été établi trop tard pour apporter un avantage pratique aux gestionnaires de programme, car en l'absence d'indicateurs de rendement, on n'a pas déterminé les besoins en matière de collecte des données au commencement ni créé un fonds de données de référence.

Les gestionnaires de programme prônent un processus annuel en temps et lieu de rapport et d'examen, avec l'accent sur la résolution de problèmes et sur les mesures correctives. Un tel processus présente également des avantages du point

---

[7] Par « raisonnable », on veut dire que les données peuvent être collectées à un coût abordable et que les résultats peuvent être attribués aux activités du programme.

de vue de l'évaluation étant donné qu'il faciliterait la compilation des données pour des évaluations officielles. Il peut également parer à la nécessité d'examens à mi-parcours, qui seraient en fait permanents[8].

On doit mentionner que la plupart des ministères n'ont pas séparé les fonds, malgré que l'affectation initiale des ressources ait spécifié que les évaluations devaient être financées à même les affectations accordées aux ministères individuels. Par conséquent, le processus était perçu comme un fardeau plutôt que comme un avantage par la plupart des ministères[9].

---

[8] Le Secrétariat du Solliciteur général du Canada a mentionné que l'examen à mi-parcours avait des avantages étant donné qu'il confirmait brièvement le progrès des unités antidrogue spéciales mixtes et qu'il contribuait à obtenir un résultat positif pour le financement supplémentaire des unités spéciales mixtes des produits du crime.

[9] Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), cette question est maintenant réglée puisque le SCT spécifie dorénavant les fonds budgétisés pour l'examen à même les affectations budgétaires totales.

## STRUCTURE DU PRÉSENT RAPPORT

La première partie de ce rapport présente un historique de la phase II de la SCA, y compris les objectifs et les ressources, de même que la méthodologie suivie aux fins de la présente évaluation. La deuxième partie traite d'abord des réalisations de la phase II de la SCA, puis des conclusions à tirer de ces réalisations ou du défaut de réalisations. Cette section est suivie d'un examen de l'expérience de la phase II de la SCA quant aux leçons qui peuvent être tirées de la mise en oeuvre future d'une approche horizontale pour aborder les questions d'importance sociale comme la toxicomanie.

Les réalisations individuelles des ministères sont exposées à l'annexe A tandis que les appendices fournissent de la documentation de base supplémentaire et une liste des ouvrages de référence.

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE
## TABLE DES MATIÈRES

Résumé ..... i

PARTIE 1. HISTORIQUE ..... 1

I. HISTORIQUE DE LA PHASE II DE LA SCA ..... 1
A. Équilibrer la réduction de l'offre et de la demande ..... 3
B. Parties intéressées ..... 3
C. Ressources provenant de la phase II de la SCA ..... 3
D. Objectifs de la phase II de la SCA ..... 6
E. Activités ministérielles ..... 7

II. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION ..... 8

III. MÉTHODOLOGIE ..... 9
A. Aperçu ..... 9
B. Limites ..... 10

PARTIE 2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ..... 11

I. RÉALISATIONS DE LA PHASE II DE LA SCA ..... 11
A. Résumé des réalisations ..... 11
1. Ciblage ..... 11
2. Coordination et coopération ..... 12
3. Enrichissement de l'information ..... 18
4. Amélioration des ressources ..... 18
5. Contribution à la réduction du danger ..... 19

II. COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET APPROCHE HORIZONTALE DES QUESTIONS COMME LA TOXICOMANIE ..... 20
A. Avantages attendus de l'approche horizontale ..... 21
B. Leçons tirées : conditions d'une mise en oeuvre réussie ..... 23

III. CONCLUSION ..... 32

ANNEXE A Réalisations par ministère

APPENDICES

A Mécanismes de coordination de la phase II de la SCA
B Liste des personnes consultées
C Guide d'entrevue
D Ordre du jour de l'atelier d'apprentissage, document de travail et participants
E Références

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## RAPPORT

## PARTIE 1. HISTORIQUE

### I. HISTORIQUE DE LA PHASE II DE LA SCA

La phase II de la Stratégie canadienne antidrogue (phase II de la SCA) était une initiative interministérielle de cinq ans approuvée par le Cabinet le 17 mars 1992. Elle avait pour but de réduire le danger posé par l'alcool et les autres drogues[10] pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités. La phase II de la SCA était basée sur les réalisations du gouvernement fédéral dans le cadre de la phase I[11] qui visait notamment les conducteurs en état d'ébriété[12].

La phase II de la SCA avait pour but :

- d'améliorer la coordination aux niveaux national, provincial et territorial et communautaire;
- d'enrichir les connaissances sur lesquelles sont fondées les décisions touchant le programme et les politiques;
- de cibler les ressources sur les populations très exposées à la toxicomanie;
- d'attribuer des ressources supplémentaires aux activités et aux programmes fédéraux touchant la toxicomanie.

---

[10] Les drogues traitées dans le cadre de la phase II de la SCA comprennent l'alcool, les médicaments psychotropes légaux, les substances illégales ou contrôlées comme l'héroïne, la cocaïne, le cannabis, les hallucinogènes, les stéroïdes anabolisants et les substances inhalées comme l'essence et la colle.

[11] Également connue sous le nom de Stratégie nationale antidrogue. La phase II de la SCA était fondée sur les résultats d'un examen à mi-parcours effectué en 1989 en préparation du Sommet économique du G-7 de juillet 1990 et sur les résultats d'une consultation nationale entreprise au printemps 1991.

[12] Ceux-ci étaient auparavant visés par le Programme national sur la conduite avec facultés affaiblies qui existait parallèlement avec la phase I de la SCA, ou Stratégie nationale antidrogue.

Dans le cadre de la phase II de la SCA, sept ministères fédéraux ont travaillé ensemble pour coordonner leurs programmes en vue d'aborder les problèmes de toxicomanie et de réduire les dangers associés à la toxicomanie. Ces ministères étaient les suivants :

- Santé Canada;
- le Solliciteur général du Canada, y compris le Secrétariat du ministère, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service correctionnel du Canada (SCC);
- Revenu Canada, Douanes et accise;
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC);
- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECIC);
- le ministère de la Justice;
- le ministère du Patrimoine canadien.

Ces partenaires fédéraux ont également travaillé en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et avec des organisations non gouvernementales en vue de réduire le danger associé à la toxicomanie. Il est à noter que les responsabilités ministérielles en ce qui a trait aux activités de la phase II de la SCA ont quelque peu changé après la réorganisation générale du gouvernement en 1993.

Dans l'ensemble, la phase II de la SCA se voulait un moyen de créer un système unique d'action concertée des ministères fédéraux qui s'occupent des questions de toxicomanie sur le plan national[13]. À cette fin, Santé Canada était responsable de la coordination de la Stratégie, par l'entremise du Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue, afin d'améliorer et de coordonner les trois secteurs des programmes : la prévention, le traitement et la réadaptation, et la mise en application et le contrôle. Santé Canada a dissout le Secrétariat de la SCA au printemps 1996. La phase II de la SCA a pris fin le 31 mars 1997. Au cours du dernier exercice financier de la phase II de la SCA, le Bureau de l'alcool, des drogues et des questions de dépendances de Santé Canada a rempli certaines fonctions de coordination en l'absence du Secrétariat de la SCA.

[13] La contribution internationale du Canada au règlement des problèmes de drogues n'était pas financée dans le cadre de la phase II de la SCA, quoiqu'elle l'ait été à la phase I. Le MAECIC a mis en oeuvre une Stratégie internationale antidrogue (SIA) indépendante qui a fait l'objet d'un mémoire au Cabinet séparé. La SIA n'entre pas dans la présente évaluation.

## A. Équilibrer la réduction de l'offre et de la demande

Avant l'introduction de la Stratégie canadienne antidrogue, le gouvernement fédéral s'était concentré sur l'arrêt de l'offre de drogues par la mise en application des lois et des mesures de prévention du crime, tandis que les gouvernements provinciaux visaient à réduire la demande de drogues par des stratégies de prévention et de traitement. Comme dans la phase I, la phase II de la SCA représentait un effort soutenu en vue d'équilibrer les mesures de réduction de la demande et de réduction de l'offre au niveau national[14].

## B. Parties intéressées

L'équilibre de la réduction de l'offre et de la demande exigeait des efforts concertés de la part des sept ministères fédéraux partenaires, de même qu'une collaboration entre les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et une vaste gamme d'organisations non gouvernementales intéressées, d'organismes autochtones, de groupes communautaires, d'associations sportives, d'associations de maintien de l'ordre, de divers organismes professionnels, d'organisations bénévoles et de représentants du milieu des affaires et de l'industrie.

Les responsables de la phase II de la SCA ont également joué un rôle important sur le plan international (notamment au sein des Nations Unies et de l'Organisation des États américains) dans la défense d'une approche équilibrée de la réduction de l'offre et de la demande.

## C. Ressources provenant de la phase II de la SCA

Lorsqu'elle a été renouvelée, la Stratégie canadienne antidrogue (phase II) représentait un investissement de 270 millions de dollars du gouvernement fédéral, comme l'indique le tableau suivant :

---

[14] Le partage entre la prévention et la mise en application et le contrôle est passé de 70 p. 100-30 p. 100 dans la phase I à 60 p. 100-40 p. 100 dans la phase II. Ce changement était attribuable au fait que la phase II de la SCA finançait l'initiative des unités antidrogue spéciales mixtes, soit quelque 13 p. 100 du budget total de la Stratégie.

**Tableau 1. Affectation des ressources de la phase II de la SCA**

| Activité | Ressources annuelles | Totaux de cinq ans |
|---|---|---|
| Fonds pour les activités mises en oeuvre dans le cadre de la phase II de la SCA, y compris les nouvelles priorités | 25,9 millions $ par année | 129,5 millions $ |
| Mise en application de la législation sur les produits du crime; prestation de programmes fédéraux d'aide aux employés; maintien du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies | 8,1 millions $ par année (marginal) | 40,5 millions $ |
| Financement permanent des programmes fédéraux de traitement et de réadaptation des alcooliques et des toxicomanes, et des programmes antidrogue de la GRC | 20,0 millions $ par année | 100,0 millions $ |
| | **Financement total** | 270,0 millions $ |

Depuis le renouvellement, cependant, les mesures fédérales de compression budgétaire ont influé sur l'affectation des ressources ministérielles aux activités relevant de la phase II de la SCA. Par exemple, par rapport à son affectation originale de 109 millions de dollars en 1992-1993, le montant final de ressources pour la phase II de la SCA accordé à Santé Canada ne totalisait que 77 millions de dollars. En outre, Santé Canada a obtenu 205 millions en ETP, mais n'a finalement utilisé que 104 ETP[15].

[15] Malgré la rareté des indications détaillées sur la manière dont les fonds de la phase II de la SCA ont été dépensés et assujettis aux compressions budgétaires, aucun autre ministère ne semble avoir accusé le même niveau et la même ampleur de compressions financières que Santé Canada l'a fait.

Le tableau ci-après illustre la répartition des ressources par ministère. Toutefois, cette reconstruction est basée sur un certain nombre de sources d'information[16] dont l'exactitude n'a pas été vérifiée indépendamment.

**Tableau 2. Affectation de ressources pour la phase II de la SCA par ministère**

| Ministère | Ressources pour la phase II de la SCA |
|---|---|
| Patrimoine canadien | 335 000 $ par année et 1 ETP |
| Affaires étrangères et Commerce international | 300 000 $ par année |
| Santé Canada | Total de 77 millions $<br>104 ETP |
| Développement des ressources humaines Canada | TRAT : 15,5 millions $ par année,<br>PAE : 500 000 $ par année; 1 ETP |
| Ministère de la Justice | 200 000 $ par année servant à financer 3 ETP |
| Revenu Canada | 3,25 millions par année $ servant à financer 66 ETP |
| Secrétariat du Solliciteur général du Canada | UASM : total de 920 000 $, 1 ETP en 1992-1993 et 2 ETP par année par la suite<br>Autres activités : 400 000 $ par année: 2 ETP |
| Solliciteur général du Canada GRC | Total de 4,5 millions $ et 82 ETP |
| Solliciteur général du Canada Service correctionnel | 300 000 $ par année |

Les stratégies comme la phase II de la SCA sont créées pour attirer l'attention sur des questions qui traversent les limites ministérielles et sectorielles et pour permettre aux ministères d'entreprendre des activités qu'ils ne pourraient financer autrement. Les ministères semblent avoir adopté deux approches pour exploiter ces ressources.

[16] Les sources comprennent des rapports et des entrevues d'évaluation.

- Ils ont créé des nouveaux programmes et mis sur pied des nouvelles activités pour aborder la question.

  Ces programmes et ces activités reflétaient les objectifs spécifiques d'une stratégie et les ressources étaient employées d'une manière très précise. L'inconvénient de cette approche est qu'à la fin d'une stratégie, les ressources peuvent être interrompues et le ministère risque de perdre les connaissances et l'expérience acquises par le personnel participant.

- Ils ont affecté des ressources supplémentaires aux programmes existants.

  Cette approche avait l'avantage d'exploiter l'expertise acquise et permettait à un ministère de lancer rapidement de nouvelles activités. Toutefois, la faiblesse de cette approche est qu'on risque que les nouvelles ressources soient employées pour financer des activités moins prioritaires. Autrement dit, les activités à haute priorité auraient été exécutées sans égard à la prestation de ressources supplémentaires, dans le cadre des opérations normales.

## D. Objectifs de la phase II de la SCA

Dans le cadre de l'élaboration de l'évaluation de la phase II de la SCA, trois ordres d'objectifs ont été établis par le Groupe de travail de l'évaluation, de concert avec le Groupe de travail du programme. L'objectif principal ou général de la phase II de la SCA consistait :

- à rendre les interventions du Canada en matière d'alcool et des autres drogues plus efficaces et à réduire le danger posé par la consommation d'alcool et d'autres drogues pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités.

La réduction du danger était décrite comme un concept d'ensemble comportant les aspects physiques, psychologiques, économiques et sociaux du danger, y compris la violence, la dépression émotionnelle, les pertes financières et le comportement criminel. Cet objectif général découlait du mémoire au Cabinet, de la présentation au Conseil du Trésor et des discussions avec le Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue.

Les objectifs de deuxième et de troisième ordre de la phase II de la SCA expriment clairement comment atteindre l'objectif principal, soit :

- par une orientation plus marquée du programme sur les populations à risque élevé;
- par une coordination et une collaboration améliorées dans l'ensemble des ministères fédéraux et avec les partenaires extérieurs (c'est-à-dire les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations non gouvernementales, etc.);
- par l'enrichissement du fonds d'information sur les questions touchant la toxicomanie, afin d'aider les décisionnaires, les concepteurs de programmes, les chercheurs, les professionnels et les autres parties intéressées par les questions de toxicomanie à régler ce problème;
- par une amélioration des ressources pour que les ministères puissent mettre sur pied des activités permanentes et ramener l'attention sur les problèmes émergents ou sur les nouvelles activités.

## E. Activités ministérielles

Les sept partenaires fédéraux de la phase II de la SCA s'occupaient déjà de l'objectif principal de réduction du danger. Chaque ministère administrait une vaste gamme de programmes et de services visant la réduction de l'aspect offre ou de l'aspect demande du danger. En outre, toutes les activités et tous les programmes relevant de la phase II de la SCA entrepris par chaque ministère comportaient des objectifs spécifiques. Comme on l'a indiqué précédemment, une large gamme de parties intéressées participaient; compte tenu de l'interconnectivité des divers aspects de la question de la toxicomanie, tous les ministères s'intéressaient à la grande communauté des parties intéressées.

Le tableau ci-après résume le principal objectif de chaque programme ministériel entrepris dans le cadre de la phase II de la SCA.

**Tableau 3. Programmes ministériels**

| Ministère | Réduction de la demande | Réduction de l'offre |
|---|---|---|
| Patrimoine canadien | √ | √ |
| AECIC | √ | √ |
| Santé Canada | √ | √ |
| Développement des ressources humaines Canada | √ | |
| Ministère de la Justice | | √ |
| Revenu Canada | | √ |
| Ministère du Solliciteur général du Canada (Secrétariat, GRC, SCC) | √ | √ |

Les grandes lignes des objectifs et des activités relevant de la phase II de la SCA de chaque ministère sont résumées à l'annexe A.

## II. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objectif général de la présente évaluation est de rendre compte au Secrétariat du Conseil du Trésor de l'efficacité de la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle visant à aborder la toxicomanie et les questions connexes. En particulier, l'évaluation vise à rendre compte des points suivants :

- sous forme résumée, ce qui a été accompli collectivement dans le cadre de la phase II de la SCA en ce qui concerne les améliorations dans l'orientation, la coordination, la base d'information et les ressources;
- la « valeur ajoutée » obtenue en entreprenant la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle, par opposition à des plans d'action indépendants;
- les leçons tirées de la conception, de l'exécution, de la gestion et de l'évaluation d'initiatives multi-ministérielles en général;

- les leçons touchant la gestion future de programmes nationaux pour lutter contre la toxicomanie;
- si possible, le résumé de l'efficacité avec laquelle la phase II de la SCA réduit le danger associé à la toxicomanie, tel que révélé par les conclusions présentées dans les rapports d'évaluation ministérielle.

## III. MÉTHODOLOGIE

### A. Aperçu

Les rapports d'évaluation ministérielle[17] et les entrevues[18] avec les évaluateurs et les gestionnaires de programme, de même qu'avec le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont été les principales sources d'information aux fins de la présente évaluation. En outre, on a examiné les procès-verbaux rendant compte des mécanismes interministériels, c'est-à-dire le Comité directeur des sous-ministres adjoints, le Groupe de travail interministériel, de juin 1996 à février 1997, et les documents provisoires concernant la planification nationale des mesures touchant les questions de toxicomanie[19].

On a tenu un atelier d'apprentissage qui a réuni des gestionnaires de programme provenant de la plupart des ministères partenaires afin de discuter des problèmes et des leçons tirées en rapport avec la coordination interministérielle stratégique de la phase II de la SCA. L'ordre du jour de l'atelier d'apprentissage, le document de travail qui a été distribué et une liste des participants sont présentés à l'appendice D.

---

[17] Une liste de tous les documents examinés est fournie à l'appendice E.

[18] Voir à l'appendice B la liste des personnes consultées et à l'appendice C, un exemplaire du guide d'entrevue.

[19] Cette évaluation est toutefois concentrée sur la Stratégie canadienne antidrogue et non sur les activités de planification relative à la période suivant la SCA.

## B. Limites

Il existe des rapports d'évaluation finale des activités entreprises par Santé Canada, par le Solliciteur général du Canada (y compris le Secrétariat[20], la GRC et le Service correctionnel du Canada), Affaires étrangères et Commerce international, Revenu Canada et le programme d'aide aux employés de Développement des ressources humaines Canada. On n'a pas effectué d'évaluation finale du Programme de traitement et de réadaptation des alcooliques et des toxicomanes (DRHC). Il n'y a pas non plus d'évaluations finales des activités du ministère de la Justice et du ministère du Patrimoine canadien[21]. La plupart des rapports d'évaluation finale abordent des questions touchant les réalisations ministérielles. Certaines évaluations finales ne traitent pas de questions touchant la coordination interministérielle et l'amélioration des ressources, bien que de nombreux examens à mi-parcours en fassent état.

Dans la mesure du possible, l'information contenue dans les rapports ministériels a été complétée par les renseignements émanant des entrevues et de l'atelier d'apprentissage.

---

[20] De plus, le Secrétariat était chargé d'effectuer des évaluations annuelles des UASM. Notre équipe d'évaluation n'avait pas accès à ces rapports d'évaluation détaillés, bien que les résultats résumés aient été fournis dans l'évaluation finale du Secrétariat de la phase II de la SCA.

[21] Les représentants ministériels ont remarqué que les ressources fournies à ces ministères par l'entremise de la SCA étaient relativement réduites et ne justifiaient donc pas des évaluations séparées.

# PARTIE 2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## I. RÉALISATIONS DE LA PHASE II DE LA SCA

### A. Résumé des réalisations

Compte tenu de la nature du problème de la toxicomanie, on ne s'attendait pas qu'un changement mesurable se produise dans les cinq ans de la phase II de la Stratégie. Par conséquent, les réalisations examinées dans cette évaluation touchent principalement les objectifs de troisième ordre de la Stratégie, en supposant qu'une mise en oeuvre fructueuse dans ces domaines puisse être raisonnablement prévue pour améliorer les programmes, ce qui aurait donc un effet positif sur la toxicomanie à long terme. On rend compte en détail des réalisations ministérielles à l'annexe A. Les principales réalisations sont résumées ci-après.

#### 1. Ciblage

Le ciblage des programmes sur les populations à risque élevé de toxicomanie est un objectif essentiel de la phase II de la SCA.

La notion de ciblage de la population a été interprétée différemment par les ministères selon la nature des programmes touchés. Les programmes de prévention de Santé Canada étaient carrément axés sur les populations à risque élevé, c'est-à-dire les jeunes marginaux, les femmes, les aînés, les Autochtones et les conducteurs avec facultés affaiblies. Le MAECIC visait un éventail plus large de voyageurs (en particulier les jeunes et les aînés). Le ministère du Patrimoine canadien était axé sur le dépistage chez les athlètes participant à des sports à risque élevé (p. ex., le football junior, l'haltérophilie) et il a également entrepris des activités de prévention avec des groupes de personnes plus jeunes.

Les ministères ont mis l'accent sur la mise en application et sur le contrôle en ce qui a trait aux activités criminelles associées au commerce de la drogue. Par exemple, Revenu Canada a utilisé les fonds alloués au titre de la phase II de la SCA pour acheter une nouvelle technologie permettant d'effectuer des examens discrets des contenants d'expédition, ce qui a donc permis une utilisation plus spécifique des ressources humaines pour les contenants suspects visés. Les ministères et les organismes participant aux activités des UASM se sont concentrés sur les saisies, les confiscations et les poursuites. Le Service correctionnel du Canada a utilisé les fonds de la phase II de la SCA pour étendre

l'élaboration du programme de traitement de la toxicomanie, pour aider les contrevenants fédéraux dans le processus de réadaptation. Le programme d'aide aux employés de Développement des ressources humaines Canada était axé sur les employés du secteur sous compétence fédérale.

On reconnaît généralement que le ciblage des efforts a permis une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources, bien que les rapports d'évaluation ministérielle apportent peu de preuves concrètes. Cette absence de preuve est en partie attribuable au fait qu'on avait pas collecté de données de base qui auraient permis un contrôle des résultats obtenus.

Il faut toutefois citer comme exception le cas de l'initiative des UASM qui visait les échelons supérieurs des groupes du crime organisé et qui a doublé la valeur des saisies et des confiscations par rapport à la période précédant 1992. Une autre exception est le cas du Service correctionnel du Canada, qui a entrepris une étude pour évaluer l'efficacité des divers programmes de traitement visant (à divers niveaux d'intensité) les contrevenants fédéraux[22].

**Conclusion : Le ciblage entrepris par tous les ministères participants avec une variation justifiable selon leurs mandats respectifs.**

### 2. Coordination et coopération

On prévoyait qu'une coordination et une coopération accrues entraîneraient une utilisation plus efficace des ressources, éviteraient la répétition des efforts, appuieraient les efforts, augmenteraient la compréhension entre les secteurs de la réduction de l'offre et de la réduction de la demande et permettraient de partager les meilleures pratiques.

Les réalisations en matière de coordination sont décrites ci-après. La coordination en ce qui a trait à l'efficacité des stratégies interministérielles est abordée en profondeur dans la partie 2.II.

[22] En même temps, on doit reconnaître que les ressources de la phase II de la SCA ne représentent que 6 p. 100 du budget des programmes de lutte contre la toxicomanie du SCC.

*Coordination et coopération ministérielles*

Les ministères ont particulièrement réussi à coordonner leurs propres programmes ministériels, ce qui est confirmé par une coordination à l'intérieur des ministères, avec d'autres niveaux de gouvernement et avec leurs constituants dans des organisations non gouvernementales et des collectivités locales. On a remarqué certaines entraves à la coordination aux niveaux provincial, territorial et communautaire à Santé Canada à cause du démantèlement de diverses structures pour lutter contre la toxicomanie dans certaines provinces. Des ministères (p. ex., le Service correctionnel du Canada) ont élaboré des stratégies dans un but spécifique afin de mieux coordonner les efforts.

Les activités de coordination et de coopération ont particulièrement bien réussi lorsqu'elles avaient été mises sur pied pour accomplir une tâche spécifique.

*Coordination et coopération interministérielles*

Les principaux mécanismes de coordination de l'ensemble de la phase II de la SCA comportaient le Secrétariat de la SCA[23] et les mécanismes du comité de coordination interministérielle : le Groupe de travail interministériel de la SCA et le Comité directeur des sous-ministres adjoints.

Le concept d'une approche coordonnée de la question globale de la toxicomanie, qui peut être établi par une planification stratégique coordonnée permanente, ne s'est pas concrétisé. Bien que le mémoire au Cabinet et que la présentation au Conseil du Trésor aient fourni la direction de la Stratégie, des objectifs de coordination clairs n'étaient pas définis, spécialement en ce qui concerne le rôle du Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue. Il ne semble pas non plus que les ministères engagés aient pu convenir des objectifs de coordination aux stades initiaux de la phase II de la SCA ni du rôle du Secrétariat de la SCA. Le

[23] Selon la présentation au CT, le Secrétariat de la SCA devait assurer la coordination dans et entre les ministères. Il devait aussi assurer la liaison entre les partenaires fédéraux et privés, être le principal point d'échange de l'information pour les partenaires de la SCA, soutenir les symposiums de la SCA et autres, représenter le gouvernement fédéral en matière de toxicomanie, apporter des conseils sur l'orientation, établir l'unanimité sur les objectifs, obtenir des indicateurs objectifs pour l'évaluation et soutenir les comités de la SCA.

secrétariat de la SCA a tenté de traiter de cette question par des consultations bilatérales, mais n'a toutefois pas réussi. Par conséquent, le Secrétariat de la SCA ne pouvait pas jouer et n'a pas joué le rôle de coordination de haut niveau que l'on aurait pu attendre d'une telle entité.

Il n'y a guère de preuve qu'une planification stratégique interministérielle permanente se soit produite durant la Stratégie. Par exemple, hormis dans le cas de projets axés sur une tâche spécifique, les ministères et les organismes ont établi et mis en oeuvre des plans spécifiques indépendants les uns des autres, comme le Secrétariat du Solliciteur général qui a remodelé ses ressources de prévention pour les activités internationales. Bien que ce remodelage ait toujours été conforme à l'objectif général de la phase II de la SCA, il demeure que la décision a été prise au niveau du SGC. Certaines craintes à propos de l'absence de coordination ont été soulevées dans l'examen interministériel à mi-parcours, et d'autres dans les examens ministériels à mi-parcours.

Par exemple, le Comité directeur des SMA s'est rarement réuni, particulièrement depuis la moitié jusqu'à la fin de l'initiative[24]. Le Comité interministériel a également souffert d'un manque d'appui au cours de la phase II. Les représentants interrogés au cours de la présente évaluation ont indiqué que la coordination et la coopération qui se sont produites résultaient d'une mise en réseau informelle plutôt que des ordres du jour des réunions de comité. Un taux de roulement élevé des participants aux comités de niveau supérieur a également contribué aux problèmes de continuité, et la pratique consistant à charger des représentants ministériels de niveau inférieur d'assister aux réunions du Comité directeur des SMA a également été considérée comme un obstacle à la prise de décision au niveau stratégique.

On a remarqué que la planification stratégique interministérielle a commencé à reprendre lorsque le Comité directeur des SMA a entrepris en juin 1996 des efforts visant à établir un plan national d'orientation des activités touchant la toxicomanie dans la période suivant la phase II de la SCA.

Le Comité de travail des communications semble avoir cessé d'exister en avril 1996. Les représentants ont observé qu'il était inactif pendant la majeure partie de la phase II de la SCA.

---

[24] Le Comité directeur des SMA aurait tenu des réunions aux dates suivantes : décembre 1994, juin 1996, novembre 1996 et février 1997.

Cependant, certains projets axés sur une tâche spécifique, notamment les unités antidrogue spéciales mixtes (UASM), qui réunissaient des représentants de la GRC, du ministère de la Justice, de Revenu Canada et du Secrétariat du Solliciteur général du Canada, ont été jugés très fructueux[25].

On a aussi relevé des cas de représentants de plusieurs ministères qui siégeaient à des comités consultatifs supervisant des projets conjoints spécifiques, par exemple sur les questions touchant les jeunes à risques.

Il y a eu des transferts de fonds au MAECIC afin de permettre à ce ministère de remplir ses responsabilités internationales. Cependant, on estime que la non-communication d'information entre les ministères a empêché certains ministères d'employer des fonds inutilisés par d'autres.

*Reconnaissance internationale*

Dans l'ensemble, la phase II de la SCA a rehaussé la réputation du Canada sur la scène internationale en fournissant aux autres pays un modèle de stratégie équilibrée de réduction de l'offre et de la demande, et en fournissant aux pays d'origine et d'acheminement une compétence d'expert et une formation technique en matière de mise en application et de contrôle.

Les auteurs remarquent toutefois qu'en grande partie, le début et le milieu de la phase II de la SCA ont été caractérisés par la confusion et par un manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités du Secrétariat de la SCA et du MAECIC sur le plan international. À « domicile », les relations entre le Secrétariat de la SCA et ses partenaires fédéraux sur la coordination internationale semblent avoir été contraintes alors que de nombreux partenaires estimaient que le Secrétariat de la SCA aurait dû se concentrer davantage sur les questions intérieures que sur les questions internationales. La question de la définition du rôle a été

[25] Le succès de l'initiative d'UASM a incité les ministères participants à coopérer à l'établissement de la Stratégie de répression et de contrôle des toxicomanies que le Cabinet a récemment approuvée.

officiellement soulevée dans l'examen à mi-parcours du MAECIC, mais semble avoir perdu sa pertinence avec le démantèlement du Secrétariat de la SCA. Le financement de la coordination internationale semble cependant être resté préoccupant tout au long de la phase II de la SCA[26].

Malgré ces tensions permanentes, on remarque que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a créé un comité interministériel comptant des représentants de la Défense nationale, du Solliciteur général du Canada (Secrétariat et GRC), de Revenu Canada, de l'ACDI, de Santé Canada, du ministère de la Justice, du Bureau du Conseil privé et du MAECIC[27]. Bon nombre des représentants ministériels siégeant à ce comité étaient les personnes assumaient des responsabilités touchant la phase II de la SCA dans leurs ministères, ce qui a aidé à assurer que le Canada présentait une position cohérente sur la scène internationale et que les aspects internationaux étaient pris en compte, au besoin, dans les activités ministérielles, bien que le Comité ait fonctionné en dehors de la phase II de la SCA.

*Reconnaissance nationale*

Il y a intérêt à faire connaître une stratégie comme la phase II de la SCA sur le plan national si cette reconnaissance établit et met en évidence le problème et si elle accroît la volonté du gouvernement et de ses partenaires d'assumer leurs responsabilités, de prendre part et d'agir. Dans ce sens, la reconnaissance nationale pourrait contribuer à atteindre les objectifs parce qu'elle aide à établir une orientation prioritaire et une force d'impulsion[28].

---

[26] La phase II de la SCA a redirigé la contribution d'un million de dollars de Santé Canada, destinée au Programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues (PNUCD), vers les activités intérieures de prévention. Les ressources du MAECIC destinées à la Stratégie antidrogue internationale subséquente et parallèle ont été fortement réduites au cours de la phase II de la SCA. Le Secrétariat du ministre du Solliciteur général du Canada a remodelé ses ressources de prévention conformément à son orientation générale et afin de respecter ses obligations internationales.

[27] Les activités internationales du MAECIC n'étaient pas financées par la phase II de la SCA. À cause de la relation entre ces activités et les activités de la phase II de la SCA, le rôle du MAECIC dans la coordination internationale a été traité dans l'évaluation du ministère.

[28] Cela contribuerait également à distinguer la Stratégie canadienne des autres approches, comme la « War on Drugs » américaine.

Il ne semble pas que la phase II de la SCA soit reconnue comme une stratégie nationale. Cette situation est en partie attribuable aux facteurs suivants :

- jusqu'à ce que l'étude de la CCLAT sur les coûts de la toxicomanie indique l'ampleur du problème au Canada, la question n'était pas reconnue comme le problème qu'elle est;
- à ce jour, aucune politique officielle de réduction du danger n'a été exposée clairement et publiquement;
- comme on l'a mentionné dans l'évaluation finale de Santé Canada, la phase II de la SCA n'était pas reconnue comme une stratégie par certains partenaires et parties intéressées (dans certains cas, on assimilait la phase II de la SCA à des stratégies connexes comme la Stratégie de réduction de la demande de tabac).

**Conclusion :** **La coordination interministérielle sur le plan pratique et pour les initiatives spécifiques a été efficace. La coordination interministérielle au niveau de la planification stratégique est ressortie comme un problème au cours de la phase II de la SCA. Toutefois, il ne semble pas que cette question ait été résolue.**

**On a observé de la confusion dans les rôles et les responsabilités touchant les questions internationales, quoiqu'elle se soit estompée avec la dissolution du Secrétariat de la SCA. Le financement des activités internationales est demeuré préoccupant tout au long de la phase II de la SCA.**

**La phase II de la SCA n'a pas eu de reconnaissance nationale, ni sur le plan politique, ni sur le plan public.**

### 3. Enrichissement de l'information

Il a été possible, dans le cadre de la phase II de la SCA, d'enrichir le fonds d'information sur la consommation d'alcool et d'autres drogues et de le rendre plus accessible. On a cité comme exemples de projets utiles l'étude *Coûts de la toxicomanie* du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT), l'*Enquête canadienne sur l'alcool et les autres drogues* et le *Réseau communautaire canadien de l'épidémiologie des toxicomanies.* De plus, l'initiative du CCLAT visant à donner accès à l'information par le World Wide Web est considérée comme une innovation particulièrement utile.

**Conclusion : L'information disponible au Canada à propos de la toxicomanie a augmenté grâce au financement de la phase II de la SCA.**

### 4. Amélioration des ressources

L'historique des affectations de ressources dans le cadre de la phase II de la SCA est obscur. Les ressources initialement approuvées ont été presque immédiatement réduites et ces réductions se sont poursuivies au cours de la Stratégie. L'information financière concernant les ministères individuels qui était comprise dans les rapports d'évaluation finale est reprise à l'annexe A, bien qu'elle ne fournisse pas un tableau complet des dépenses effectives. Il n'appartenait pas à cette évaluation de dresser un tableau complet des affectations et des dépenses.

Indubitablement, les compressions budgétaires ont influé sur la mise en oeuvre des plans initiaux de la phase II de la SCA. Santé Canada a subi les plus importantes compressions et puisque ces compressions se sont produites dans les dernières années de la Stratégie, les résultats des recherches et des projets pilotes entrepris dans les premières années n'ont pas toujours abouti à des changements aux programmes.

Bien que les chiffres définitifs du budget et des dépenses ne soient pas encore connus pour l'ensemble de la phase II de la SCA, il est possible de tirer la conclusion suivante.

**Conclusion : Les ressources ministérielles ont augmenté durant la phase II de la SCA, mais pas dans la mesure prévue, ce qui doit tempérer une évaluation des réalisations de la phase II de la SCA.**

## 5. Contribution à la réduction du danger

Selon le mémoire au Cabinet, le but de la phase II de la SCA était de réduire le danger posé par le problème de la toxicomanie pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités. La définition de « danger » et des moyens de mesurer la réduction du danger n'étaient pas spécifiés dans la présentation au Conseil du Trésor (CT). En établissant le cadre d'évaluation de la phase II de la SCA, le Groupe de travail de l'évaluation et le Groupe de travail du programme ont adopté la « réduction plus efficace du danger » comme objectif de premier ordre dans la phase II de la SCA en mentionnant que le danger comportait des dimensions physiques, psychologiques, économiques et sociales. Sur le plan pratique, chaque ministère a émis ses propres hypothèses, en rapport avec son mandat, et a agi en conséquence. On a distribué un document de travail sur la réduction du danger pendant la phase II de la SCA, mais on n'a pas élaboré de politique officielle clairement exprimée en la matière[29].

Aucun ministère n'a établi d'indicateurs de rendement concernant la réduction du danger ni indiqué comment ses programmes et ses activités, entrepris dans le cadre de la phase II de la SCA, avaient contribué à la réduction du danger. On peut dire qu'il semble que toutes les activités entreprises étaient conformes à l'approche de réduction du danger et l'on peut donc supposer que lorsque les ministères accomplissaient leurs tâches, ils contribuaient également à la réduction du danger dans une certaine mesure.

**Conclusion : Les ressources de la phase II de la SCA ont été utilisées conformément à l'approche de la réduction du danger, bien qu'une politique officielle de réduction du danger n'ait pas été mise en place durant la Stratégie.**

---

[29] On remarque que les récents documents de planification pour le Plan national sur la toxicomanie traitent de l'approche canadienne de la toxicomanie dans le contexte de la réduction du danger. Comme on l'a mentionné précédemment, la présente étude ne comporte pas d'évaluation du processus de planification postérieur à la SCA.

## II. COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET APPROCHE HORIZONTALE DES QUESTIONS COMME LA TOXICOMANIE

De plus en plus, les gouvernements à tous les niveaux adoptent une approche intégrée et coopérative pour élaborer des politiques et des programmes. Le fait de s'attaquer aux problèmes horizontalement[30] aide les gouvernements :

- à établir un sens collectif de la direction et de la responsabilité afin de régler un problème particulier en travaillant à des priorités communes;
- à créer de nouvelles connaissances et à exploiter diverses perspectives;
- à cerner et à combler les lacunes inutiles, à réduire la répétition et à accroître la complémentarité des activités;
- à travailler avec plus d'efficacité et d'efficience à une époque de compression financière, et de là,
- à améliorer les politiques et les programmes.

Dans son rapport de 1997 sur la fonction publique qu'elle a présenté au premier ministre, la secrétaire du Conseil privé a déclaré, « une des principales difficultés à surmonter [pour une prestation de services plus efficace] est le cloisonnement vertical divisant les activités gouvernementales en domaines séparés de prestation de services qui ne reflètent pas l'interconnectivité du monde réel »[31].

Les stratégies interministérielles, qui abordent horizontalement des problèmes spécifiques, sont un exemple de tentatives visant à abattre ces cloisonnements. Au niveau fédéral, on observe plus de 10 ans d'expérience de l'application de stratégies interministérielles visant à régler des questions interdisciplinaires et intersectorielles de société, de santé et de justice (p. ex., la violence familiale, le vieillissement et les aînés, le développement de l'enfant, la prévention du crime et

---

[30] En l'occurrence, réunir les activités de deux ministères fédéraux ou plus.

[31] Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, partie IV, Bureau du Conseil privé, 1997.

la toxicomanie). Par l'entremise de cette évaluation, on a tenté d'examiner la valeur de la collaboration interministérielle et son utilité comme outil de gestion d'un problème comme la toxicomanie[32].

## A. Avantages attendus de l'approche horizontale

Les participants fédéraux reconnaissent généralement que le travail horizontal est essentiel pour réaliser des progrès sur un problème aussi complexe que la toxicomanie. Les avantages du travail collectif horizontal sont décrits ci-après.

### 1. Création d'une approche stratégique équilibrée

Une des principales raisons incitant à choisir une approche horizontale pour aborder un problème est que ce problème peut présenter de nombreuses facettes qui relèveraient normalement du mandat de différents ministères. Par exemple, le vieillissement et les aînés soulèvent des questions de santé, de logement, de transport et de sécurité (entre autres). De même, on peut attaquer la question de la toxicomanie sur de multiples fronts : réduire l'offre de substances illégales ou contrôlées par des mécanismes de mise en application ou de contrôle et réduire la demande de substances par des mécanismes comme divers niveaux et diverses intensités de prévention et de traitement. La phase II de la SCA a tenté de maintenir un équilibre entre ces deux approches en affectant 60 p. 100 des fonds à la réduction de la demande et 40 p. 100 à la réduction de l'offre.

La participation des ministères engagés dans l'approche de réduction de l'offre et l'approche de réduction de la demande a permis d'estimer les préoccupations et les priorités associées à chacune des approches. Avec le temps, la confiance et la transparence se sont établies tant sur le plan de la prévention que sur le plan de la mise en application et un degré de compréhension s'est installé et a permis à toutes les parties de régler certaines questions controversées (comme les

---

[32] On a tenté d'obtenir l'apport d'informateurs clés sur les plus importantes leçons tirées de l'expérience de la phase II de la SCA pour la conception, la gestion et la prestation et l'évaluation de stratégies *futures* touchant la toxicomanie, et pour les stratégies interministérielles dans l'ensemble. Les leçons tirées étaient synonymes et par conséquent, cette discussion peut s'appliquer plus largement à la gestion d'autres problèmes d'importance sociale avec des conséquences interministérielles et intersectorielles.

programmes d'échange de seringues) pour en arriver à des solutions et à des approches pratiques. L'établissement de ce degré de compréhension et de confiance contribue à l'équilibre stratégique.

**2. Amélioration de la planification stratégique**

En engageant divers ministères qui s'intéressent à une question dans la planification stratégique entourant cette question, on contribue à assurer que les priorités sont similaires ou, du moins, compatibles. Des ministères individuels peuvent alors planifier leurs programmes et leurs affectations de ressources pour assurer un chevauchement minimal et une coopération maximale avec d'autres ministères.

Dans le cas de la phase II de la SCA, la planification stratégique n'a pas été entreprise sur le plan interministériel (sauf en ce qui a trait à la préparation du mémoire au Cabinet). Une approche horizontale pourrait améliorer la planification stratégique si elle est conçue et mise en application comme un processus dynamique tout au long de l'initiative parce qu'elle donnerait plus de latitude pour répondre aux priorités nouvelles ou émergentes.

**3. Coordination accrue des activités**

Un avantage connexe d'une approche horizontale est l'espoir qu'une meilleure planification interministérielle produise des résultats tangibles, par exemple des activités mieux coordonnées. Ces résultats devraient eux-mêmes entraîner des économies d'échelle et l'élimination du dédoublement des efforts.

Dans le cas de la phase II de la SCA, cet objectif a été atteint de manière très concrète au niveau spécifique de la tâche. Par exemple, les UASM ont entraîné d'importantes augmentations annuelles du nombre et de la valeur des biens saisis (la première année de l'initiative, on a obtenu 87,2 millions de dollars en nouvelles saisies), de la taille des organisations criminelles interrompues et de la valeur des biens confisqués par les tribunaux (les quatre premières années, 25,04 millions de dollars en biens ont été confisqués)[33].

[33] Par rapport à 44,7 millions de dollars en saisies et 4,9 millions de dollars en confiscations les quatre années précédant les UASM.

## B. Leçons tirées : conditions d'une mise en oeuvre réussie

On reconnaît généralement que la collaboration et la coopération interministérielles en matière de toxicomanie sont valables et nécessaires dans la conjoncture fédérale actuelle. L'expérience de la phase II de la SCA a révélé un certain nombre de composantes essentielles, à savoir :

- une culture organisationnelle favorable à l'échelon fédéral,
- un leadership efficace,
- une vision commune,
- une planification et une mise en oeuvre par séquences,
- l'engagement de la gestion supérieure,
- l'accent sur des produits et des résultats concrets,
- des structures et des procédés de gestion efficaces,
- la responsabilisation.

### 1. Une culture organisationnelle favorable à l'échelon fédéral

On reconnaît généralement qu'un changement culturel à l'échelon fédéral est nécessaire pour que les ministères travaillent ensemble avec plus d'efficacité. Traditionnellement, les ministères ont protégé leur « territoire » ce qui, avec la nature hiérarchique et compartimentée de l'organisation gouvernementale, a empêché les gestionnaires de reconnaître et de saisir les avantages à travailler avec d'autres ministères. La réalité des restrictions financières oblige maintenant de façon impérative à optimiser l'efficacité des opérations dans l'ensemble du gouvernement. Il faut changer les valeurs organisationnelles pour estimer la perspective élargie du gouvernement (non pas uniquement le mandat ministériel) et avoir la volonté d'offrir à autrui la compétence d'expert, l'information et l'expérience, même si les « bénéfices » ne sont pas immédiats.

La phase II de la SCA a démontré que ce changement organisationnel peut être réalisé au niveau des politiques et des programmes. Par exemple, au niveau des politiques, on semble mieux comprendre que la prévention et le traitement et la mise en application et le contrôle devraient fonctionner de concert. La vaste majorité des gestionnaires nationaux consultés aux fins de cette évaluation préconisent des politiques coordonnées et équilibrées sur les questions de toxicomanie.

Au niveau des programmes, les UASM sont un exemple des avantages de ce changement. On estime que les facteurs qui ont contribué à faire des UASM une entreprise coopérative réussie sont les suivants :

- les ministères avaient le mandat explicite de travailler ensemble;
- leurs rôles étaient officiellement désignés;
- les responsabilités étaient claires et acceptées au niveau opérationnel;
- la résolution de problèmes et l'évaluation et la surveillance permanentes des efforts faisaient partie du cours régulier des activités.

**2. Leadership efficace**

L'expérience de la planification en vue de la période suivant la phase II de la SCA a également démontré qu'avec le leadership approprié, le travail interministériel pouvait fournir des possibilités de mise en réseau, accroître les connaissances et rendre la planification plus efficace. Le bon leadership englobe de nombreux facteurs dont la crédibilité et la légitimité du leader et la volonté des autres d'être dirigés sont clés. D'après la conception de la phase II de la SCA, on se serait attendu que le Secrétariat de la SCA joue un rôle de leader. Toutefois, les ministères n'étaient pas disposés à convenir que c'était un rôle approprié au Secrétariat de la SCA. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation, dont :

- les rôles et les responsabilités du Secrétariat de la SCA n'étaient pas clairement définis dans la présentation au CT;
- à cause de l'emplacement du Secrétariat de la SCA à un niveau organisationnel relativement bas à Santé Canada, on considérait qu'il faisait partie intégrante de Santé Canada et que ses pouvoirs étaient limités;
- les ministères partenaires estimaient que l'insistance du Secrétariat de la SCA sur les activités internationales était trop forte et donc impropre aux besoins intérieurs;
- les réductions périodiques de son budget renforçait l'image du Secrétariat comme unité de consommation.

Après l'élimination du Secrétariat de la SCA, le Groupe de travail interministériel a été recréé et on reconnaît généralement que le leadership efficace du Bureau de l'alcool, des drogues et des questions de dépendances à Santé Canada a été un facteur déterminant de la volonté des ministères de participer et de l'efficacité subséquente du Groupe.

Les qualités associées au leadership efficace comprennent :

- une capacité de « prendre les rênes », c'est-à-dire de fixer des ordres du jour orientés sur la tâche, de présider des réunions dirigées efficacement, de rédiger et de communiquer les procès-verbaux, de veiller à la préparation des documents de travail et de déléguer des responsabilités aux membres du groupe de travail, en temps et lieu;

- l'adoption d'un style de leadership transparent et complet qui englobe et préconise les valeurs comme l'honnêteté, la flexibilité, la volonté d'écouter et d'apprendre, la capacité de faire confiance aux autres et d'échanger avec eux et le désir de promouvoir l'appartenance collective de la question, de prendre des risques et de renoncer à protéger « le territoire ».

### 3. Vision commune

Une vision et un jeu d'objectifs communs sont indispensables. L'établissement d'une vision commune exige que les ministères participants comprennent les perspectives des autres secteurs afin qu'ils puissent « positionner » leurs activités ministérielles dans ce contexte élargi et optimiser les possibilités de travailler horizontalement. En revanche, il ne faut pas y voir un accord absolu sur tous les sujets relatifs à la question centrale.

On doit s'attendre que la vision commune continue d'évoluer au cours de la Stratégie. Dans le cas de la phase II de la SCA, il y avait un sens de vision commune (une approche de réduction du danger), même en l'absence d'une politique exprimée officiellement et clairement au cours de la Stratégie. Il faut remarquer que les activités de certains ministères étaient étroitement alignées sur la « vision commune » alors que d'autres assuraient une participation plus périphérique. Certains ministères et organismes (p. ex., DRHC/PAE et le Service correctionnel du Canada) ont appliqué des modes d'action relativement indépendants (dans ces cas, surtout à cause de leurs bases de clients uniques). On devrait s'attendre à une certaine indépendance, comme à des différences justifiables dans les degrés d'adhésion à la vision commune selon les mandats ministériels. Il est difficile de déterminer si un alignement plus étroit d'activités indépendantes avec la Stratégie aurait ajouté de la valeur ou donné lieu à des résultats différents.

Par le passé, il était courant d'établir rapidement des initiatives et des stratégies spéciales en réponse à des questions d'importance sociale (p. ex., la violence familiale, la toxicomanie). Par conséquent, les plans de stratégie et de mise en oeuvre sont souvent inexistants au commencement de la stratégie et la première année est consacrée à l'établissement de stratégies et de plans appropriés. Les gestionnaires soulignent que jusqu'à ce que des fonds spéciaux soient effectivement affectés, ils ne possèdent pas toujours de ressources à consacrer à ces exercices de planification.

**4. Planification et mise en oeuvre par séquences**

La première année d'une stratégie est habituellement consacrée à la planification et à l'établissement des mécanismes requis de mise en oeuvre. Toutefois, des fonds sont généralement affectés aux dépenses du programme pendant cette première année, mais ces fonds sont souvent inutilisés parce que les programmes ne sont pas prêts. On a donc proposé que le profil de financement des initiatives et des stratégies spéciales comprenne des niveaux de financement inférieurs dans la première année et une clause de niveaux supérieurs dans les années subséquentes. À cette fin, les auteurs de mémoires au Cabinet et de présentations au CT devront être disposés à reconnaître qu'ils ne peuvent pas immédiatement profiter d'un financement accru, et les décisionnaires à reconnaître que la planification appropriée mérite qu'on y consacre le temps voulu. Si la première année de la phase II de la SCA avait été principalement conçue comme une période de planification de la mise en oeuvre[34], il est possible que certaines questions devenant préoccupantes ultérieurement aient été réglées, par exemple :

- une définition concertée de la réduction du danger;
- des objectifs clairs et mesurables;
- des objectifs de coordination clairs, avec des responsabilités et des rôles connexes;
- des responsabilités et des rôles clairement exprimés, y compris en ce qui concerne l'engagement international.

[34] Cela n'exclut pas la capacité de financer certains projets comme les projets qui étaient une continuation des activités dans le cadre de la phase I, ou qui étaient prêts à la mise en oeuvre.

### 5. Engagement de la gestion supérieure

La direction supérieure d'un ministère doit être engagée à l'égard d'une approche interministérielle et elle doit communiquer cet engagement au niveau opérationnel. Cet engagement sera reflété par une participation active, y compris la volonté de faire partie des comités directeurs, de prendre des décisions stratégiques dans une perspective horizontale et de protéger les ressources affectées appropriées pendant les exercices de compression budgétaire.

Dans le cas de la phase II de la SCA, très peu de SMA ont assisté régulièrement aux réunions du Comité directeur des SMA. Non seulement les SMA étaient-ils représentés par des délégués, mais ces derniers différaient parfois d'une réunion à une autre. Dans de nombreux cas, les délégués étaient également membres du Groupe de travail interministériel. En outre, l'absence de réunions régulières semblait indiquer un défaut d'engagement à l'égard la phase II de la SCA à titre d'effort interministériel.

On estime que la phase II de la SCA à titre de stratégie aurait bénéficié d'une participation de la gestion supérieure plus constante et plus régulière au Comité directeur des SMA.

### 6. L'accent mis sur des produits et des résultats concrets

Du point de vue interministériel, la phase II de la SCA semble fonctionner plus efficacement au niveau axé sur une tâche spécifique. Cela souligne l'importance de mettre l'accent sur des tâches ou des projets concrets qui sont pertinents et spécifiques. La coordination interministérielle dans le seul but de partager l'information (bien que cette activité soit importante) n'est pas suffisante[35].

Ce point de vue devrait être évident à tous les niveaux de la Stratégie (de l'élaboration des politiques et de la planification stratégique aux activités au niveau de projet).

---

[35] Si le partage de l'information est l'objectif exclusif, il y a donc d'autres mécanismes (y compris ceux offerts par les progrès en informatique) qui peuvent être utilisés sans avoir recours à une structure ou à un processus de coordination.

## 7. Des structures de gestion efficaces

Les structures de gestion efficace d'une question horizontale comme la toxicomanie comprennent :

- une structure de gestion active et interministérielle au niveau supérieur ayant le pouvoir de prendre des décisions sur la question dans son ensemble et de perfectionner, de modifier ou de corriger la stratégie mise en oeuvre pour aborder la question;

- un organisme de coordination avec un mandat bien défini et ayant le pouvoir reconnu de jouer un rôle de gestion sur le plan interministériel;

- une structure active et interministérielle sur le plan opérationnel qui est chargée d'évaluer les conditions actuelles, de déterminer les possibilités de coordination et de saisir les chances d'agir.

On a indiqué que la fonction de supervision de la mise en oeuvre d'une stratégie comme la phase II de la SCA pouvait être officiellement conférée à un organisme qui :

- rendrait compte à un ministre ou au premier ministre;
- aurait le pouvoir de coordonner l'élaboration de plans interministériels;
- aurait le pouvoir de collecter l'information financière;
- aurait le pouvoir de diriger la réaffectation de fonds inutilisés à d'autres secteurs;
- gérerait les activités de coordination, spécialement la planification stratégique.

On a aussi indiqué qu'un tel organisme ne devrait pas faire partie intégrante d'un des ministères partenaires car il pourrait être en position de conflit d'intérêts ou perçu ainsi[36].

[36] Les modèles possibles de présentation d'information suggérés au cours de l'atelier d'apprentissage comprennent les organismes qui traitent des questions de toxicomanie en Australie et aux États-Unis. On a proposé comme autre modèle possible un organisme comme le Conseil national de la prévention du crime, qui rend compte au ministre de la Justice.

## 8. Procédés efficaces de coordination, de planification et de surveillance

La coordination efficace est indispensable au succès d'une approche horizontale. La principale leçon tirée de l'expérience de la phase II de la SCA est que rien ne garantit que la coordination sera « systématique ». Elle doit être planifiée, définie et approuvée par toutes les parties dès le début, et on doit en conférer la responsabilité à un chef efficace et lui confier le pouvoir de veiller à ce que la coordination se fasse. De plus, les ministères doivent « s'engager » et participer au processus.

Les procédés de gestion efficace d'une question horizontale comme la toxicomanie comprennent :

- la planification stratégique interministérielle permanente - il s'agit d'une fonction dynamique, et durant une stratégie de cinq ans comme la phase II de la SCA, on peut raisonnablement supposer que la coordination interministérielle se produira, qu'elle se produira en temps opportun (pas après coup) et qu'elle sera continue tout au long de la stratégie;

- l'établissement du pouvoir d'affecter collectivement des ressources afin d'optimiser les possibilités - c'est actuellement un important obstacle à l'approche horizontale. Bien que l'on admette volontiers qu'il est dans l'intérêt du gouvernement fédéral d'avoir la latitude de facilement et rapidement réaffecter et rééquilibrer les ressources pour répondre aux réalités et aux priorités changeantes, des obstacles législatifs et des questions de procédure empêchent de conférer ce pouvoir en dehors du niveau ministériel.

- La reconnaissance de l'importance de la fonction de coordination et l'affectation de ressources en conséquence - les responsables doivent pouvoir consacrer du temps aux tâches de coordination (la préparation et l'examen des documents, la consultation des parties intéressées, la participation aux réunions et aux autres activités de mise en réseau, etc.). De plus, ils doivent disposer des ressources administratives et financières appropriées pour permettre la coordination.

- La participation des gestionnaires de programme à la surveillance permanente - les gestionnaires du programme national ont déclaré qu'un processus d'examen annuel serait plus avantageux que la pratique actuelle

d'un examen à mi-parcours[37]. Les examens annuels ne seraient pas uniquement un exercice « sur papier » rendant compte des réalisations à ce stade. Ils comprendraient plutôt une réunion officielle axée sur la détermination et sur la résolution du problème général et auraient une incidence au niveau stratégique, plutôt que de simplement répondre aux exigences de compte rendu et de l'évaluation de programme.

Les questions de gestion et de ressources financières sont particulièrement préoccupantes du point de vue de la surveillance. Comme on l'a mentionné précédemment, étant donné qu'aucune organisation n'a entrepris de contrôler les dépenses ministérielles dans le cadre de la phase II de la SCA par rapport aux budgets, on ne dispose pas d'information définitive pour l'ensemble de la Stratégie. De plus, les ressources affectées aux ministères étaient souvent comprises dans les budgets de programme et des rapports séparés n'étaient pas créés dans tous les ministères.

Individuellement, les gestionnaires reconnaissent l'intérêt de surveiller l'utilisation des ressources, mais ils sont plus hésitants à rendre compte à des organismes extérieurs (comme le Secrétariat de la SCA). Toutefois, il est dans l'intérêt général du gouvernement de s'assurer, de façon continue, que les fonds affectés à des fins spéciales sont effectivement utilisés à bon escient.

Un autre problème concerne l'affectation de ressources supplémentaires à des programmes existants par l'entremise des stratégies. Bien que cette approche ait l'avantage de capitaliser sur l'expertise acquise et de permettre à un ministère de lancer rapidement des activités nouvelles, spécialisées ou uniques, elle comporte les risques suivants :

- les ressources de la stratégie peuvent financer des activités dont la priorité ministérielle est moindre;

---

[37] Le processus d'examen à mi-parcours n'est pas parvenu à régler les problèmes de traitement et de mise en oeuvre touchant la phase II de la SCA à cause de divers facteurs, dont le fait que les gestionnaires de programme ont estimé que l'examen avait commencé « trop tôt » dans la stratégie et que les résultats étaient reçus « trop tard » pour pouvoir apporter des corrections. Le processus de rapport annuel pour les UASM, qui a contribué à la détermination et à la résolution de problèmes au commencement, et le processus officiel d'évaluation, semblent avoir été plus efficaces.

- il peut naître une dépendance sur les ressources de la « stratégie » pour financer des activités qui seraient associées aux opérations normales.

### 9. Cadre de responsabilisation

Un élément revient dans un grand nombre des observations présentées dans ce rapport : la nécessité pour tous les partenaires de bien comprendre leurs responsabilités et leurs rôles respectifs. Le manque de clarté à ce sujet est la cause d'une coordination relativement déficiente, de fonds inutilisés et d'une surveillance insuffisante. Tous ces problèmes auraient été atténués par l'existence d'un cadre de responsabilisation pour cerner les rôles et les responsabilités et par des mécanismes de suivi des dépenses et des réalisations.

On devrait établir en priorité durant la première année d'une stratégie, un cadre de responsabilisation bien défini, avec des objectifs clairement énoncés à tous les niveaux, des indicateurs de rendement raisonnables[38] et des plans de collecte des données, une planification financière et des mécanismes de rapport pour la réaffectation éventuelle des ressources afin de tirer profit des possibilités ou de mettre fin aux efforts moins efficaces.

### 10. Cadre d'évaluation

L'établissement d'un cadre d'évaluation faisant partie du cadre de responsabilisation serait également une priorité importante dans la première année d'une nouvelle stratégie.

Dans le cas de la phase II de la SCA, l'établissement d'un cadre d'évaluation a commencé dès le début de la Stratégie. Ce cadre exposait clairement les objectifs de la Stratégie et les indicateurs de rendement. Il a toutefois été établi trop tard pour apporter un avantage pratique aux gestionnaires de programme car, en l'absence d'indicateurs de rendement, on n'a pas déterminé les besoins en matière de collecte des données au commencement ni créé un fonds de données de référence.

---

[38] Par « raisonnable », on veut dire que les données peuvent être collectées à un coût abordable et que les résultats peuvent être attribués aux activités du programme.

Comme on l'a mentionné précédemment, les gestionnaires de programme prônent un processus annuel en temps et lieu de rapport et d'examen, avec l'accent sur la résolution de problèmes et mis sur les mesures correctives. Un tel processus présente également des avantages du point de vue de l'évaluation étant donné qu'il faciliterait la compilation de données pour des évaluations officielles. Il peut également parer à la nécessité d'examens à mi-parcours qui seraient en fait permanents[39].

On doit mentionner que la plupart des ministères n'ont pas séparé les fonds malgré que l'affectation initiale des ressources ait spécifié que les évaluations devaient être financées à même les affectations accordées aux ministères individuels. Par conséquent, le processus était perçu comme un fardeau plutôt que comme un avantage par la plupart des ministères[40].

## III. CONCLUSION

Une approche horizontale pour aborder les questions d'importance sociale comme la toxicomanie comporte des avantages éventuels dont la possibilité de réaliser une approche stratégique équilibrée, la planification et la gestion stratégiques améliorées d'une question et des activités mieux coordonnées qui peuvent produire des résultats tangibles et de meilleurs effets. Dans la phase II de la SCA, certains de ces avantages ont été obtenus. Le Canada continue d'équilibrer une approche d'offre et de demande et il y a des exemples spécifiques à une tâche de la façon dont une meilleure coordination rend la réduction de l'offre et de la demande plus efficiente et plus efficace. L'absence de coordination interministérielle et de planification stratégique est restée un point faible tout au long de la phase II de la SCA.

---

[39] Le Secrétariat du Solliciteur général du Canada a mentionné que l'examen à mi-parcours avait des avantages étant donné qu'il confirmait brièvement le progrès des UASM et qu'il contribuait à obtenir un résultat positif pour le financement supplémentaire des unités spéciales mixtes des produits du crime.

[40] Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), cette question est maintenant réglée puisque le SCT spécifie dorénavant les fonds budgétisés pour l'examen à même les affectations budgétaires totales.

L'utilisation d'une approche horizontale pour s'attaquer aux questions sociales complexes comme la toxicomanie offre d'importants avantages. Les leçons tirées de la phase II de la SCA indiquent que les conditions d'une mise en oeuvre fructueuse seront les suivantes : d'autres changements à la culture organisationnelle à l'échelon du gouvernement fédéral, des structures et des procédés de gestion efficaces qui peuvent optimiser les avantages du travail horizontal et une orientation constante sur la responsabilisation.

# ANNEXE A

# RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS MINISTÉRIELLES DANS LE CADRE DE LA PHASE II DE LA SCA

## ANNEXE A
## RÉSUMÉ DES RÉALISATIONS MINISTÉRIELLES DANS LE CADRE DE LA PHASE II DE LA SCA

La phase II de la SCA était axée sur quatre domaines visant à produire une incidence positive sur les programmes fédéraux, en vue de réduire le danger émanant de la toxicomanie au Canada. Ces domaines étaient les suivants :

- le ciblage,
- la coordination,
- l'enrichissement de l'information,
- l'amélioration des ressources.

Les réalisations de chaque ministère dans ces quatre domaines sont résumées ci-après (par ministère). Le type et le volume d'information présentée varient parce que certains ministères n'effectuaient pas d'évaluations finales de leurs activités financées dans le cadre de la phase II de la SCA. Dans ces derniers cas, l'information présentée est basée sur des entrevues avec des représentants de programme et sur les examens ministériels à mi-parcours.

Le tableau ci-après rend compte des documents mis à la disposition des auteurs aux fins de la présente évaluation. On invite les lecteurs à consulter les rapports individuels pour obtenir de l'information détaillée sur chaque ministère. Il est question, dans la présente annexe, des réalisations pertinentes du point de vue interministériel ou qui ont été mises en évidence dans les rapports ou dans les entrevues. La liste des personnes consultées au cours de cette évaluation est fournie à l'annexe B.

**Tableau 1 - Documents d'évaluation ministérielle fournis aux fins d'évaluation**

| Ministère | Examen à mi-parcours | Examen final | Autre |
|---|---|---|---|
| Patrimoine canadien | ✓ | | |
| Affaires étrangères et Commerce international | ✓ | ✓ | |
| Santé Canada | ✓ | ✓ | |
| Développement des ressources humaines Canada | ✓ (TRAT et PAE) | ✓ (PAE) | |
| Ministère de la Justice | | | Rapport annuel[41] |
| Revenu Canada | ✓ | ✓ | |
| Solliciteur général du Canada - Service correctionnel du Canada | ✓ | ✓ | |
| Solliciteur général du Canada - GRC | ✓ | ✓ | |
| Solliciteur général du Canada - Secrétariat | ✓ | ✓ | |

[41] Les représentants du ministère de la Justice ont indiqué que le Ministère préparait des rapports de la SCA annuellement; le rapport le plus récent (1995-1996) a été fourni pour examen dans cette évaluation.

*Résumé des réalisations*

D'après les documents passés en revue, la phase II de la SCA a été exécutée conformément aux objectifs généraux exposés dans le mémoire au Cabinet, moyennant des modifications pour respecter les obligations et les engagements du Canada en matière de toxicomanie.

Les auteurs ont souligné que la plupart de l'information touchant les améliorations du ciblage, de la coordination et de la base d'information est de nature anecdotique.

Au chapitre de l'amélioration des ressources, il semble que les ressources de la phase II de la SCA aient été dépensées conformément au mémoire au Cabinet. Cependant, la plupart des ministères n'ont pas détaillé a) les fonds effectivement dépensés et b) n'ont pas indiqué si les ressources ministérielles de la phase II de la SCA (y compris les ETP) avaient fait l'objet de restrictions budgétaires (ni comment, le cas échéant, ces restrictions avaient influé sur les réalisations de la phase II de la SCA).

*Valeur ajoutée de la phase II de la SCA à titre de stratégie interministérielle*

Les rapports semblent confirmer qu'une approche interministérielle pour aborder les questions de toxicomanie peut représenter une valeur ajoutée. Cette idée est plus évidente aux niveaux spécifiques des tâches mêmes (p. ex,. les UASM) caractérisés par la coordination, la coopération et l'établissement de partenariats. On favorise également une approche interministérielle dans le cas des questions internationales de drogue (comme en atteste, par exemple, la demande d'intégration accrue des approches internationales et nationales dans la Stratégie). Certains ministères semblent avoir entrepris des plans d'action relativement indépendants (p. ex., le PAE de DRHC, la Stratégie nationale antidrogue du SCC).

Les examens à mi-parcours ont fait ressortir des problèmes et des préoccupations associés à la coordination stratégique de la phase II de la SCA, des attentes ambiguës ou divergentes aux mécanismes défaillants et aux problèmes de mise en oeuvre. De nombreuses évaluations finales n'abordaient pas les questions de coordination interministérielle. Quand elles l'étaient dans les examens à mi-parcours, beaucoup des préoccupations soulevées étaient répétées.

L'absence de planification et de responsabilité touchant les ressources au niveau stratégique est jugée préoccupante dans plusieurs rapports.

*Efficacité de la réduction du danger associé à la toxicomanie*

Aucune des évaluations n'abordait directement l'efficacité avec laquelle la phase II de la SCA a permis de réduire le danger associé à la toxicomanie.

## MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN

*Participation à la phase II de la SCA*

Patrimoine canadien a obtenu, au titre de la phase II de la SCA, des ressources accrues afin de coordonner le rôle et les activités du Canada dans les stratégies nationales et internationales traitant d'antidopage dans le sport. Ce rôle englobe les activités de sensibilisation à la pratique du dopage dans le sport et la création, la mise en oeuvre et le contrôle de mesures pour éliminer le dopage et promouvoir le sport sans drogue.

*Amélioration des ressources*

Sport Canada a reçu 335 000 dollars et un ETP par année de la phase II de la SCA, dans les buts suivants :

- entreprendre des activités nationales et internationales du Programme antidopage (environ 50 000 dollars);
- compléter le soutien au Centre canadien sur le dopage sportif (CCDS)[42] pour les programmes en vigueur dont les objectifs sont associés à la Stratégie canadienne antidrogue (prévention, contrôle et traitement) avec diverses populations cibles (environ 285 000 dollars à contrat avec le CCDS)[43]. On remarque que les fonds alloués au titre de la phase II de la SCA ne représentent que 14 p. 100 des fonds du CCDS.

*Ciblage*

- Patrimoine canadien ciblait les sports à risque élevé (p. ex., le football junior, l'haltérophilie) et il s'est concentré sur les tests dans ces sports. Le Ministère visait également les sportifs plus jeunes et il s'est appliqué à influencer leurs valeurs (p. ex., la campagne « Esprit sportif »).

---

[42] Maintenant le Centre canadien d'éthique sportive.

[43] Direction générale de l'examen ministériel, Patrimoine canadien (octobre 1994), *Examen à mi-parcours des fonds dépensés par Sport Canada dans le cadre de la Stratégie canadienne antidrogue*, p. 3.

*Coordination et coopération*

- Patrimoine canadien a bénéficié de la coordination interministérielle comme suit :

  - Sport Canada a bénéficié de l'expérience du MAECIC dans la production d'une brochure lorsque l'organisme a créé sa propre documentation;
  - par des contacts établis durant la phase II de la SCA, Revenu Canada a adopté comme pratique courante d'informer le Centre canadien d'éthique sportive des saisies de stéroïdes;
  - Sport Canada et le Centre canadien d'éthique sportive ont incité la GRC et d'autres services de police à inclure les stéroïdes comme drogue dans leurs exposés aux jeunes.

*Enrichissement de l'information*

- Le Centre canadien d'éthique sportive a mené deux enquêtes afin d'améliorer ses connaissances sur l'utilisation par les jeunes des drogues améliorant les performances : une enquête dans les établissements secondaires canadiens et une étude de l'image corporelle.
- Le Centre canadien d'éthique sportive collecte des données internationales auprès de 23 laboratoires du Comité olympique international afin de déterminer l'ampleur du problème et les tendances en matière de consommation de drogue.
- Maintenant, Revenu Canada, Douanes, informe le Centre canadien d'éthique sportive et Sport Canada des saisies de stéroïdes.

## MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (MAECI)

*Participation à la phase II de la SCA*

Il était entendu que le MAECIC continuerait de s'acquitter de ses responsabilités concernant les aspects internationaux et transfrontaliers du commerce de la drogue. Tout au long de la phase II de la SCA, le MAECIC a fait progresser le Programme d'information antidrogue, une campagne d'information conçue pour dissuader les voyageurs canadiens d'utiliser, d'acheter ou de transporter des stupéfiants à l'étranger.

Le MAECIC était aussi principalement responsable de la contribution du Canada à la réponse internationale aux questions de drogue, bien que ces activités n'aient pas été officiellement incluses dans la phase II de la SCA. Dans le cadre de ces activités, le MAECIC a coordonné la participation du Canada sur la scène internationale en ce qui concerne les questions de drogue, par sa Division de la sécurité des personnes (AGA). L'AGA a coordonné et présidé un comité interministériel qui comptait des représentants de la Défense nationale, du Solliciteur général du Canada (Secrétariat et GRC), de Revenu Canada, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de Santé Canada, du ministère de la Justice, du Bureau du Conseil privé et du MAECIC.

Le MAECIC a reçu 300 000 dollars par an dans le cadre de la phase II de la SCA afin d'exécuter le Programme d'information antidrogue (PIA) par l'entremise de sa Division des communications ministérielles. De 1992-1993 à 1995-1996, le MAECIC a consacré 207 769 dollars supplémentaires à des activités nationales de promotion antidrogue, fonds provenant d'associations avec d'autres partenaires de la phase II de la SCA[44].

---

[44] AECIC (décembre 1996), *Une évaluation des activités d'AECIC concernant la Stratégie canadienne antidrogue*, p. 10.

*Amélioration des ressources*

Selon les rapports d'évaluation finale, le financement de la phase II de la SCA a permis ce qui suit dans le cadre du PIA :

- de créer des techniques et des outils de communication innovateurs pour transmettre le message du ministère au-delà des limites que ses niveaux de ressources auraient permises unilatéralement;

- de bâtir des partenariats avec ses partenaires de la SCA ainsi que du secteur privé.

*Ciblage*

- Par suite du financement de la phase II de la SCA, il a été possible, dans le cadre du PIA, d'entreprendre des recherches, de cibler plus précisément les activités et d'accroître le degré de partenariat.

- Il s'est avéré difficile de démontrer le rapport de cause à effet entre le PIA et le changement de comportement. On manque de données pour étayer les décisions concernant le public cible.

*Coordination et coopération*

- La communication faisait défaut et la confusion régnait relativement aux rôles de coordination internationale du MAECIC, du Secrétariat de la SCA, d'autres ministères fédéraux et du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT).

- Il y avait lacune sur le plan de la coordination (p. ex., la participation des partenaires aux stades de planification des activités) qui a été « aggravée par la "dissolution" du Secrétariat de la SCA au printemps 1996 »[45].

---

45 *ibid.*, Coordination et coopération.

- On a remarqué que l'AGA, qui coordonne les activités internationales, agit plutôt indépendamment de la tribune de la SCA et que ce « processus fonctionne sans anicroche »[46].

- Les partenariats du MAECIC qui ont été établis au niveau spécifique de la tâche comprenaient un partenariat avec la GRC dans une campagne d'affichage, un partenariat avec Revenu Canada (Douanes) pour la distribution de brochures sur le PIA et l'insertion d'un message du PIA dans les documents de communication consulaire[47].

*Enrichissement de l'information*

Ce n'était pas un objectif des activités du MAECIC.

---

[46] *ibid.*

[47] Des partenariats extérieurs ont également été formés. par exemple : publicités et messages d'intérêt public avec des stations de radio, Oral B et les salles de cinéma Cineplex Odeon. Via Rail. *Ibid.*, p. 15.

## SANTÉ CANADA

*Participation à la phase II de la SCA*

La composante de Santé Canada dans la phase II de la SCA comprenait des objectifs et des activités touchant la prévention et mise en application et le contrôle, sous l'égide de trois directions générales. La vaste majorité des programmes de prévention entrepris en vertu de la phase II de la SCA a été exécutée par la Direction générale de la promotion et des programmes de la santé (DGPPS) et par la Direction générale des Services médicaux (DGSM), alors que la Direction générale de la protection de la santé (DGPS) était principalement responsable des activités touchant la mise en application et le contrôle[48].

Le Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue a été créé par le mémoire au Cabinet comme organisme de coordination pour la phase II de la SCA dans l'ensemble (y compris la coordination fédérale et la coordination externe). Situé à Santé Canada, le Secrétariat de la SCA a également joué un rôle important dans des activités internationales. Le Secrétariat a été déplacé plusieurs fois dans la structure organisationnelle du ministère. Son nom a aussi été changé pour répondre à la dissolution des secrétariats fédéraux. Finalement, le Secrétariat de la SCA a été dissout au printemps 1996. La raison apparente était que les ressources seraient mieux employées à la mise en oeuvre de l'Approche de la santé de la population à Santé Canada[49].

---

[48] Santé Canada, Groupe d'évaluation, Direction de la planification stratégique et de l'examen, Direction générale des politiques et de la consultation (16 décembre 1996), *Évaluation de la Stratégie canadienne antidrogue - Élément de la Santé - Rapport final*, et Santé Canada, Groupe d'évaluation, Direction de la planification stratégique et de l'examen, Direction générale des politiques et de la consultation (16 décembre 1996), *Évaluation de la Stratégie canadienne antidrogue - Élément de la Santé - Rapport d'évaluation du travail sur le terrain*. Ce résumé des réalisations est principalement basé sur les conclusions présentées dans les rapports susmentionnés.

[49] Le personnel de la DGPPS mentionne que compte tenu de son statut réduit sur le plan ministériel (et de là, sur le plan interministériel) et de la fin imminente de la phase II de la SCA le 31 mars 1997, le Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue a été dissout car il n'accomplissait plus une fonction de coordination efficace.

*Amélioration des ressources*

L'élément de Santé Canada de la phase II de la SCA a obtenu 77 millions de dollars durant son cycle de vie de cinq ans, y compris des fonds pour les opérations du Secrétariat de la SCA. Au cours de la Stratégie, les niveaux de financement de la SCA de Santé Canada ont été réduits de 30 p. 100, les plus fortes compressions s'étant produites les dernières années de la Stratégie.

L'évaluation finale de Santé Canada indique ce qui suit.

- Les fonds de la phase II de la SCA ont permis d'entreprendre de nombreuses activités nouvelles et améliorées, mais l'opportunité des activités et les réductions des niveaux de financement peuvent avoir limité l'incidence produite sur la programmation effective.

- Santé Canada n'a pas contrôlé les dépenses au titre de la phase II de la SCA de manière cohérente et complète[50].

- Santé Canada a formé de nouveaux partenariats et élaboré des nouvelles méthodes et stratégies innovatrices de création de programme conçues pour répondre aux besoins des populations à risque élevé et difficiles à atteindre.

- Santé Canada a amélioré les mesures fédérales de contrôle de la drogue concernant les drogues légales et illégales au moyen de la législation et de systèmes de contrôle améliorés (le système NARCON). Ces mesures ont été prises conformément aux obligations internationales du Canada en matière de contrôle de la drogue stipulées dans la *Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes*. La *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* a été revêtue de la sanction royale le 20 juin 1996.

- Les responsables de programmes fédéraux et les partenaires extérieurs craignent que la programmation primaire de la prévention ait diminué au Canada parce que le gouvernement fédéral s'est retiré de ce domaine et que les provinces et les territoires n'ont plus les ressources ni l'infrastructure

[50] Bien que le personnel de la DGPPS déclare que les dépenses au titre de la phase II de la SCA aient été régulièrement surveillées au niveau de la Direction générale, il est évident qu'il n'y avait pas de système standard en fonction pour surveiller les dépenses ministérielles générales de la SCA de manière cohérente et systématique.

pour réaliser cette programmation. Les progrès dans le domaine de la prévention parmi la population générale (en particulier les jeunes du grand public) semblent avoir chuté.

*Ciblage*

- La phase II visait cinq populations à risque élevé bien définies : les jeunes marginaux, les Autochtones, les femmes, les aînés et les auteurs d'un délit de conduite avec facultés affaiblies. Les jeunes marginaux et les Autochtones ont reçu la plus grande attention (y compris un nouvel objectif pour la programmation de Santé Canada en matière de toxicomanie pour les populations hors réserve), suivis des aînés et des femmes.

- La stratégie de ciblage a produit des effets positifs dont l'innovation, de nouveaux réseaux et une synergie et une plus grande pertinence des programmes. Actuellement, on ne dispose pas de données suffisantes sur les résultats pour préciser objectivement les effets, parce que l'initiative ne laisse pas assez de temps pour mesurer les effets des nouveaux types de programmation.

- Les responsables de programmes fédéraux et les partenaires extérieurs estiment que le ciblage des populations à risque élevé et l'engagement des groupes cibles dans la conception, dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre des programmes produiront une plus forte incidence sur la réduction du danger que la programmation destinée à la population générale. Cependant, cette opinion ne peut pas être corroborée par une étude objective des résultats au moment présent[51].

*Coordination et coopération*

- La coordination de la mise en oeuvre et la coopération touchant les questions, les groupes cibles et les projets spécifiques étaient généralement réussies au niveau opérationnel à Santé Canada (y compris avec les partenaires extérieurs) et avec les autres ministères fédéraux. La

[51] Une importante étape dans l'estimation des coûts de la toxicomanie a été franchie avec l'étude des coûts de la toxicomanie que le Secrétariat de la SCA (1996) a réalisée de concert avec d'autres organismes, dont Santé Canada.

coordination et la coopération avec les partenaires extérieurs se sont produites aux niveaux national et régional, avec la participation d'organismes nationaux, d'organismes provinciaux et territoriaux, d'organismes et groupes communautaires, de Premières nations et d'organismes autochtones hors réserve, concernant des tâches ou des questions spécifiques.

- La coordination fédérale-provinciale-territoriale au niveau officiel, au niveau stratégique et au niveau de la mise en oeuvre des programmes a été quelque peu entravée au cours de la Stratégie (surtout par des facteurs étrangers à la SCA) et elle a donc limité l'efficacité de la coordination d'ensemble. Il est établi que le personnel de programme de Santé Canada a maintenu des relations fédérales-provinciales-territoriales au niveau opérationnel tout au long de la SCA.

- La dissolution des infrastructures provinciales et territoriales prévues pour aborder la toxicomanie a encore affaibli le concept de coordination et de partenariat qui était prévu dans la Stratégie. La réorganisation ministérielle de Santé Canada a aggravé les problèmes de coordination au niveau stratégique.

*Enrichissement de l'information*

- L'élaboration d'une base d'information au sein de Santé Canada, par le biais du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, a étendu la base de connaissances sur les tendances et les comportements relatifs à la toxicomanie, particulièrement en ce qui concerne les populations à risque élevé (sauf les Autochtones pour qui, à la demande des collectivités autochtones, l'objectif primaire visait la création et la mise en oeuvre de programmes).

- L'étendue et l'importance de l'information sur la toxicomanie au Canada ont été améliorées au cours de la phase II de la SCA. Toutefois, on craint que ces progrès ne soient de courte durée si l'information n'est pas régulièrement mise à jour et si les politiques et les effets sur les programmes des connaissances acquises ne servent pas à documenter les politiques ou les mesures nationales.

## DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (DRHC)

*Participation à la phase II de la SCA*

Les objectifs et les activités de DRHC dans le cadre de la phase II de la SCA relèvent de deux domaines : établir un programme d'aide aux employés (PAE) afin d'aider le secteur privé sous compétence fédérale et administrer le Programme de traitement et de réadaptation des alcooliques et des toxicomanes (TRAT), programme fédéral-provincial-territorial à coût partagé visant le traitement et la réadaptation des alcooliques et des toxicomanes[52].

Le programme TRAT relevait anciennement du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (SNBS) de l'époque[53] tandis que le PAE était la responsabilité du ministère du Travail de l'époque.

## PROGRAMME TRAT

Le programme TRAT a été initialement mis en oeuvre en vertu de la phase I de la Stratégie canadienne antidrogue. Il a été conçu dans le cadre d'une stratégie visant à améliorer la programmation de la réduction de la demande, particulièrement originant des jeunes. Le programme TRAT apporte un soutien financier aux initiatives provinciales. Étant donné que le financement de ce programme est lié à une augmentation permanente des services votés de DRHC, il n'a pas pris fin avec la SCA en 1997.

---

[52] Au commencement de la phase II de la SCA, le programme TRAT relevait de Santé nationale et Bien-être social. Après une réorganisation à l'échelon gouvernemental, il a été transféré à DRHC. On propose actuellement de le retransférer à Santé Canada.

[53] Santé Canada assumait les responsabilités de l'ancien ministère SNBS dans les domaines de la programmation de la prévention et des activités de mise en application des lois et de contrôle associées à la fonction de protection de la santé du ministère. Le Programme de traitement et de réadaptation des alcooliques et des toxicomanes a été transféré à Développement des ressources humaines Canada, ce qui a diminué les responsabilités du ministère en matière de traitement. En outre, des ressources ont également été transférées au ministère du Patrimoine canadien pour financer l'action sur des questions de toxicomanie en rapport avec la condition physique et le sport amateur.

*Amélioration des ressources*

- Le programme TRAT recevait initialement 20 millions de dollars par année, affectation qui a toutefois été immédiatement réduite à 15 millions de dollars par année, sans ETP. De plus, ces fonds étaient puisés à même le budget des services votés du ministère.

*Ciblage*

- Le programme TRAT visait à corriger les défauts du programme avec un ajustement particulier du ciblage vers les jeunes, mais un certain chevauchement s'est produit entre les programmes à coût partagé de réadaptation professionnelle des personnes handicapées et le TRAT, et par conséquent le programme TRAT n'était pas limité à des groupes cibles spécifiques comme les jeunes.

- Le ciblage du programme TRAT dépendait principalement de la demande provinciale, qui pouvait ne pas correspondre aux cibles prioritaires de la SCA, bien qu'il « s'avère que les efforts visent en fait les jeunes par l'entremise du TRAT »[54].

*Coordination et coopération*

- Les liens entre les programmes de la SCA et DRHC n'était pas solides. Il ne semble pas qu'ils aient été solidement liés à un concept de stratégie nationale. Selon les responsables de programme, ils n'estimaient pas qu'ils faisaient partie d'une stratégie nationale[55].

- La hiérarchie des responsabilités était basée sur le programme et non pas sur la SCA (c'est-à-dire qu'elles ne passaient pas par la Stratégie).

---

[54] Développement des ressources humaines Canada (14 février 1995), *Examen à mi-parcours des programmes de la Stratégie canadienne antidrogue - Rapport final*, p. 13.

[55] DRHC (14 février 1996) *Examen à mi-parcours des programmes de la Stratégie canadienne antidrogue - Rapport final*, p.16-18.

*Enrichissement de l'information*

- On n'a pas collecté d'information sur l'incidence du programme TRAT sur les réseaux de services provinciaux bien que l'on ait reconnu la possibilité qu'il soit une source d'information valable sur la programmation du traitement des alcooliques et des toxicomanes.

## PROGRAMME D'AIDE AUX EMPLOYÉS (PAE)

Le PAE était une nouvelle initiative entreprise dans le cadre de la SCA. Il visait la préparation et l'exécution d'activités promotionnelles et éducatives afin d'aider des initiatives privées dans des secteurs sous compétence fédérale. Le programme concernait un nouveau secteur cible pour la programmation ministérielle, soit 21 000 lieux de travail sous compétence fédérale regroupant 400 000 employés; les employés du secteur des transports étaient exclus de ce groupe car ils relevaient séparément de Transports Canada.

*Amélioration des ressources*

- Le PAE a obtenu 500 000 dollars par année et un ETP (trois ETP étaient initialement prévus).

- Malgré d'importants retards dans la mise en oeuvre, DRHC a réussi à préparer et à mettre en oeuvre le programme qui a été entièrement intégré aux initiatives permanentes de la Direction générale du travail.

*Ciblage*

- Les fonds versés dans le cadre de la phase II de la SCA ont servi à accomplir une tâche spécifique, c'est-à-dire à mettre à la disposition des employeurs de l'information sur la disponibilité de programmation et de ressources en matière de toxicomanie pour les employés.

*Coordination et coopération*

- Des accords de « partenariats » ont été établis avec des organismes comme le CCLAT, la Fondation de recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail et le Programme canadien d'aide aux employés.

- Le PAE est administré comme une initiative indépendante du concept de la phase II de la SCA. Les responsabilités du PAE qui consistent à atteindre les objectifs généraux de la Stratégie n'ont jamais été clairement définies.

- La hiérarchie des responsabilités quant à la dépense des fonds de la phase II de la SCA relevait du Programme du travail (c'est-à-dire qu'elle ne relevait pas de la SCA).

*Enrichissement de l'information*

- Le PAE appuyait la création de moyens de promouvoir le PAE, notamment le *Guide des programmes et services d'aide aux employés au Canada* (relevant du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies) et un Répertoire des ressources du programme d'aide aux employés en Ontario (créé de concert avec la Fondation de recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie et mis en marché par cette dernière).

- Aucune information n'indique si les efforts déployés dans le cadre du PAE ont accru la sensibilisation au PAE ou son utilisation par le secteur privé sous compétence fédérale, bien que la demande de produits soit établie : le CCLAT a vendu 146 guides en 1995 (il n'y a pas de données sur l'accès par Internet); le 17 octobre 1996, la FRAT avait vendu 122 exemplaires du répertoire ontarien.

## MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Participation à la phase II de la SCA*

Dans le cadre de la phase II de la SCA, le ministère de la Justice était chargé de favoriser la réponse législative du Canada à la réduction de l'offre, y compris la *Loi sur l'administration des biens saisis* et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* attendue depuis longtemps (elle a été revêtue de la sanction royale le 20 juin 1996). Le financement de la phase II de la SCA visait à accroître la capacité du gouvernement de fournir, de façon continue, une orientation et des lignes directrices afin de rehausser l'efficacité des poursuites fédérales en matière de drogues. Le Ministère, sous le leadership de la GRC et de concert avec Revenu Canada, Douanes, et avec le Secrétariat du Solliciteur général devait jouer un rôle important en établissant et en maintenant des unités antidrogue spéciales mixtes (UASM) à des endroits spécifiques dans l'ensemble du pays, ce qui renforce les liens entre les activités de mise en application, de prohibition et de poursuite[56].

Le ministère de la Justice n'a pas entrepris d'évaluation officielle de ses activités de la phase II de la SCA, mais il a produit des rapports annuels de surveillance. L'information suivante est basée sur le rapport annuel de 1995-1996.

*Amélioration des ressources*

Le ministère de la Justice a reçu 200 000 dollars qui ont principalement servi à financer trois ETP[57].

---

[56] La section sur le Secrétariat du Solliciteur général du Canada décrit en détail l'incidence des UASM.

[57] Un ETP pour le Bureau de la Stratégie nationale des poursuites en matière de drogues, un ETP pour l'Unité des services juridiques, Santé Canada, et un ETP pour le Bureau régional du Québec, Poursuites criminelles.

*Bureau de la Stratégie nationale des poursuites en matière de drogues*

Les principales activités de l'ETP de la phase II de la SCA affecté à ce bureau en 1995-1996 touchaient les points suivants :

- la préparation et l'adoption du projet de loi C-8, *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, en travaillant de concert avec Santé Canada;
- la prestation de conseils aux procureurs fédéraux concernant la divulgation;
- les activités relatives à la *Loi sur l'administration des biens saisis* et les règlements subséquents et les accords internationaux touchant le partage des produits du crime confisqués;
- les consultations concernant l'élaboration et l'approbation de programmes de diversion.

L'exercice financier 1996-1997 était axé sur plusieurs tâches relatives au projet de loi C-8, notamment :

- l'ébauche de la mise en application des politiques et des règlements en matière de santé concernant le projet de loi C-8;
- la préparation et l'élaboration des questions d'orientation juridique devant être traitées par le Comité permanent de la Chambre des Communes sur la santé dans son examen exhaustif des politiques canadiennes en matière de drogues, comme promis durant le processus d'examen parlementaire;
- les discussions interministérielles entourant l'élaboration de règlements touchant les éléments chimiques précurseurs;
- le soutien aux procureurs concernant l'interprétation du projet de loi C-8.

En outre, on a entrepris des travaux permanents sur la divulgation et sur les questions touchant la *Loi sur l'administration des biens saisis*.

Services juridiques, Santé Canada

Le ministère de la Justice a fourni des services juridiques à Santé Canada, y compris la surveillance des progrès du projet de loi C-8 et la préparation des révisions anticipées des règlements relatifs à son adoption. Il a également fourni des avis juridiques sur les questions suivantes : le projet de loi C-8, la suspension des privilèges de prescription des médecins, la confidentialité des renseignements, le recouvrement des coûts, la délégation de responsabilités aux provinces, l'utilisation de périphériques d'entrée à distance, l'utilisation industrielle de la fibre de cannabis, la culture du chanvre et la destruction des narcotiques. L'ETP de services juridiques a également participé aux discussions interministérielles sur les fonds de poursuites en matière de drogues et sur d'autres questions de coordination.

Le travail effectué en 1996-1997 devait être concentré sur les nouveaux règlements relatifs à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et à d'autres questions de réglementation, de même que sur la consultation et la coordination légales et politiques permanentes.

Bureau régional du Québec, Poursuites criminelles

Un des ETP de la phase II de la SCA fournis au ministère de la Justice a été affecté à la région du Québec afin de contribuer aux poursuites touchant les affaires criminelles importantes en matière de toxicomanie.

## REVENU CANADA

*Participation à la phase II de la SCA*

Le financement de la phase II de la SCA devait améliorer l'analyse des renseignements antidrogue du Canada et la réponse de mise en application aux passages frontaliers (y compris la participation de Revenu Canada aux UASM). Des fonds de la phase II de la SCA ont été assignés afin de permettre à Revenu Canada de mettre à jour ses technologies anti-contrebande et, au moyen de la recherche concertée, de mettre au point des techniques et des outils perfectionnés de détection de la contrebande.

Revenu Canada a exécuté ses activités relevant de la phase II de la SCA dans le cadre de sa fonction des Services frontaliers et ces activités se situaient dans le contexte d'une vaste gamme de ressources et de programmes ministériels consacrés au ciblage de situations à risque et à la détection de la contrebande, telle que la contrebande de la drogue, de l'alcool, du tabac, des armes et des marchandises prohibées. Il est donc difficile de déterminer les effets spécifiques de la phase II de la SCA. On doit aussi remarquer que le Plan national de lutte contre la contrebande a également fortement influé sur les activités dans ce domaine.

*Amélioration des ressources*

Au titre de la phase II de la SCA, Revenu Canada a reçu 3,25 millions de dollars annuellement, qui ont servi à financer 66 ETP dans le but de :

- renforcer les capacités de détection dans des secteurs importants comme les cargaisons à risque élevé, les voyageurs et les envois postaux internationaux;
- participer à des opérations policières conjointes de plusieurs organismes (150 000 dollars par an pour les UASM);
- acquérir du matériel de détection de la contrebande (400 000 dollars par an).

Selon les agents de Revenu Canada, entre janvier 1987 et le 31 décembre 1996, Revenu Canada a consigné quelque 26 000 saisies de drogue évaluées à plus de 5,8 milliards de dollars. Entre janvier 1992 et décembre 1996, quelque 13 767 saisies de drogue évaluées à plus de 4 milliards de dollars ont été enregistrées[58]. En outre, Revenu Canada a entrepris diverses activités d'éducation et de prévention, dont :

- les démonstrations du Service des chiens détecteurs;
- la participation à des campagnes de sensibilisation à la drogue;
- la préparation d'un mémoire au Cabinet avec les organismes de transport (p. ex., les compagnies aériennes) concernant l'éducation sur la drogue et les autres questions de contrebande.

*Ciblage*

- Revenu Canada a ciblé certaines de ces activités sur les jeunes au moyen d'activités de vulgarisation comme des démonstrations du Service des chiens détecteurs dans les écoles.

- Le ciblage, utilisé dans le rapport d'évaluation, consistait à être plus sélectif dans le choix des cargaisons à inspecter.

*Coordination et coopération*

- La coordination et la coopération conjointes avec le personnel de la mise en application de la loi et de la justice, de même que la coopération avec les organismes de transport du secteur privé, étaient considérées comme la principale contribution de Revenu Canada aux objectifs de la phase II de la SCA.

[58] Revenu Canada (mars 1997), *Stratégie canadienne antidrogue - Examen final de la phase II*, p. 3. L'information sur les périodes a été fournie par les responsables de Revenu Canada.

- La coordination et la coopération accrues[59] ont notamment les résultats suivants :

  - En travaillant dans les UASM, le personnel de Revenu Canada a pu apprécier les avantages de la collaboration avec d'autres organismes. Par exemple, le personnel a appris qu'il peut dépendre d'autres organismes pour les enquêtes au Canada (p. ex., les sections des fraudes de la GRC et de Revenu Canada travaillent maintenant ensemble).
  - Le travail avec le MAECIC sur la scène internationale a permis à Revenu Canada d'anticiper des problèmes délicats avant qu'ils n'apparaissent au Canada.
  - Les relations établies avec les centres provinciaux de lutte contre les toxicomanies ont été utiles.

*Enrichissement de l'information*

- Revenu Canada a mis en place depuis 1991-1992 des unités régionales d'analyse des renseignements. Ses réseaux d'information étendus ont amélioré sa capacité d'analyse de renseignements et la recherche et le développement ont amélioré la fonction de détection de la contrebande.

[59] Provenant d'une entrevue avec le personnel de Revenu Canada.

## SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA - SECRÉTARIAT

Trois secteurs du Solliciteur général du Canada ont participé à la phase II de la SCA : le Secrétariat, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service correctionnel du Canada (SCC). Chacun de ces trois secteurs est traité séparément ci-après.

## SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA - Secrétariat

*Participation à la phase II de la SCA*

Le Secrétariat du ministère du Solliciteur général du Canada devait améliorer son rôle dans la réponse à la réduction de l'offre et de la demande. Il s'est chargé des évaluations de fin d'année des UASM, et dans la période initiale de la Stratégie, il a entrepris certaines activités de prévention. Le Secrétariat du Ministère a exercé sa responsabilité première, soit assurer la participation du Canada à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues et représenter le Canada au Groupe d'action financière internationale du G-7 et au Groupe d'action financière internationale des Caraïbes (GAFI).

Durant la phase II de la SCA, le Secrétariat a redirigé[60] une partie de ses ressources de l'initiative de prévention des drogues vers les activités suivantes :

- sa « responsabilité accrue » relative aux dossiers internationaux en matière de drogues (p. ex., le crime organisé, le blanchiment d'argent et le contrôle de la drogue), de même que le règlement de la contribution annuelle du Canada au coût opérationnel sur la scène internationale (p. ex., le Groupe d'action financière internationale du G-7);

- les dépenses de développement et de consultation relatives au Programme de protection des témoins et à l'identification par analyse de l'ADN.

---

[60] Les fonds pour l'évaluation des UASM n'ont pas été affectés par le réagencement des ressources du Secrétariat.

*Amélioration des ressources*

Le Secrétariat du Solliciteur général du Canada a obtenu des fonds pour financer les activités suivantes :

- la surveillance et l'évaluation des unités antidrogue spéciales mixtes[61] à Toronto, à Montréal et à Vancouver (920 000 dollars pour la durée de la phase II de la SCA et un ETP dans l'exercice financier 1992-1993 et deux ETP de 1993-1994 à 1996-1997),

- la poursuite des initiatives de prévention des drogues faisant appel aux services de police dans les écoles et dans les milieux communautaires (400 000 dollars par année et deux ETP pour la durée de la phase II de la SCA)[62].

Selon l'évaluation[63] du Secrétariat du Solliciteur général du Canada concernant l'initiative des unités antidrogue spéciales mixtes (UASM), les unités ont eu une incidence directe et positive en améliorant les enquêtes et les poursuites touchant les produits de la drogue, conformément aux lois sur les produits du crime, c'est-à-dire :

- les importantes augmentations annuelles du nombre et de la valeur des biens saisis (dans les quatre premières années de l'initiative, de nouvelles saisies s'élevant à 87,2 millions de dollars ont été effectuées)[64], de la taille des organisations criminelles interrompues et de la valeur des biens

---

[61] Les unités antidrogue spéciales mixtes étaient une initiative de la phase II visant à enquêter sur les produits des délits criminels. Les UASM comprennent la GRC (qui gère les UASM), le ministère de la Justice, Revenu Canada (Douanes) et Santé Canada.

[62] Ces fonds étaient alors redirigés vers les efforts internationaux du Secrétariat et vers d'autres activités nationales.

[63] De plus, le Secrétariat était chargé de diriger des évaluations annuelles des UASM. Ces rapports d'évaluation détaillés n'ont pu être consultés par l'équipe d'évaluation, mais des résultats résumés ont toutefois été fournis dans l'évaluation finale par le Secrétariat de la phase II de la SCA.

[64] Par rapport à 44,7 millions de dollars en saisies et 4,9 millions de dollars en confiscations les quatre années précédant la création des UASM.

confisqués par les tribunaux (les quatre premières années, 25,04 millions de dollars en biens ont été confisqués);

- les améliorations de la sélection des cas;
- les améliorations de l'établissement stratégique des plans opérationnels;
- les améliorations des relations professionnelles et du partage de l'information entre tous les partenaires des UASM;
- l'élimination de l'abandon de cas à cause de déficiences et de lacunes opérationnelles;
- l'établissement et l'amélioration de stratégies et de méthodes d'enquête;
- l'application accrue de solutions à la fine pointe de la technologie.

Certains facteurs indiquent que les UASM produisent une plus forte incidence que les UASM non intégrées.

En outre,

- les activités nationales (qui ont aussi remplacé l'élément de réduction de la demande du Secrétariat) ont contribué à l'élaboration de la législation relative à la protection des témoins et à l'identification par analyse de l'ADN, et elles ont aussi légèrement contribué au comité de la santé et de la mise en application en partenariat.

*Questions législatives concernant l'efficacité de la réduction de l'offre*

- Il y a des lacunes dans la législation à l'appui des enquêtes, notamment en ce qui a trait au contrôle transfrontalier du mouvement des devises et des instruments monétaires, un besoin d'étendre les biens et services marchands régis par les lois anti-contrebande et un besoin de reddition obligatoire des transactions monétaires par les établissements financiers.

- Les enquêtes ont fait ressortir le besoin d'apporter des ajouts et des modifications à la législation, y compris des clauses au *Code criminel* concernant les opérations secrètes et les règlements dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* à propos de « la vente par un agent d'infiltration ».

*Ciblage*

- L'activité initiale de réduction de la demande indique que les groupes à risque (particulièrement les jeunes Autochtones) étaient ciblés, avec une orientation sur les substances inhalées. (On tient cependant à signaler que les activités de réduction de la demande ont été interrompues afin de se concentrer sur les efforts internationaux du ministère et sur d'autres activités nationales.)

*Coordination et coopération*

- Les activités internationales (qui ont remplacé l'élément de réduction de la demande du Secrétariat) ont appuyé les mesures du Canada sur la scène internationale et ont apporté des contributions annuelles à des organismes comme la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues et le Groupe d'action financière du G-7.

- Les activités de réduction de la demande ont également été exécutées en coopération et en coordination avec des partenaires et elles ont été conçues pour combler les lacunes en information.

*Enrichissement de l'information*

Ce n'était pas un objectif des activités du Secrétariat.

## SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA - Gendarmerie royale du Canada (GRC)

*Participation à la phase II de la SCA*

La GRC a fait fonction d'organisme responsable de la mise en oeuvre des UASM. De plus, elle a joué un rôle actif dans l'amélioration de la sensibilisation et de la compréhension du public relativement aux questions de drogue à l'échelle communautaire. Sur le plan international, la GRC devait assurer une formation et une aide en matière de mise en application aux pays sélectionnés d'origine ou d'acheminement de la drogue.

*Amélioration des ressources*

La GRC a reçu des fonds pour améliorer la programmation et les activités existantes, c'est-à-dire :

- le programme de sensibilisation aux drogues - 800 000 $ (14 ETP);
- l'unité antidrogue spéciale mixte - 1,5 million $ (36 ETP);
- le programme de surveillance côtière - 300 000 $ (7 ETP);
- le renseignement antidrogue et la liaison - 1,6 million $ (25 ETP);
- la formation antidrogue internationale - 300 000 $.

*Ciblage*

- Les efforts de prévention et de sensibilisation de la GRC étaient ciblés de façon à répondre aux besoins et aux priorités de la collectivité.

- Les efforts de mise en application et de contrôle étaient axés sur le traitement des activités criminelles associées au commerce de la drogue.

- La formation antidrogue internationale était axée sur le personnel de la mise en application de la loi dans les pays d'origine et d'acheminement.

*Coordination et coopération*

- La collecte de renseignements et la coopération entre les organismes ont été améliorées (y compris la coopération entre divisions et la coopération avec des organismes américains comme l'U.S. Military Intelligence et l'U.S. Drug Enforcement Agency). Il reste des améliorations à apporter au Programme de surveillance côtière car les enquêteurs indiquent que les saisies actuelles ne représentent qu'un dixième de ce qui entre effectivement en contrebande au Canada.

- La formation et l'aide techniques de la GRC aux pays d'origine et d'acheminement de la drogue ont fortement influé sur la coopération entre la GRC et les agents de la mise en application de la loi de ces pays; en outre, l'image du Canada à l'étranger a également été rehaussée.

*Enrichissement de l'information*

- Il y a eu certaines améliorations au niveau de la circulation de l'information entre les unités de la mise en application de la loi antidrogue et le Programme des renseignements criminels, mais davantage de renseignements sont nécessaires pour tracer un tableau complet et exact des tendances en matière de drogues, des techniques de contrebande et des méthodes de dissimulation. La banque de données criminelles nationale n'est pas utilisée à pleine capacité.

## SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA - Service correctionnel du Canada[65]

*Participation à la phase II de la SCA*

Le Service correctionnel du Canada (SCC) devait favoriser l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de programmes à la fine pointe de la technologie concernant la toxicomanie et destinés aux contrevenants fédéraux en établissement et dans la collectivité, conformément à la stratégie générale du programme de réadaptation du SCC.

*Amélioration des ressources*

Dans le cadre de la phase II de la SCA, le Service correctionnel du Canada a reçu 300 000 dollars par année pour financer des projets spéciaux visant à améliorer les outils d'évaluation, les options des programmes de traitement et l'information pour la recherche touchant les activités du SCC en matière de toxicomanie. Selon le personnel ministériel, les fonds ont été affectés comme suit[66] :

- l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes (y compris la formation des animateurs, les mises à jour des programmes, les révisions et les adaptations, les documents de travail pour les programmes, le soutien aux systèmes en vigueur, la mise à jour et le perfectionnement des logiciels pour le Questionnaire informatisé sur le mode de vie (QIMV), l'établissement d'un programme d'établissement de niveau modéré pour les femmes purgeant une peine fédérale) (1,2 million de dollars pour la période de cinq ans);

- la recherche (collecte et analyse des données sur les programmes de prévention de la toxicomanie et sur le Questionnaire informatisé sur le mode de vie (QIMV), le financement partiel d'une étude d'évaluation de cinq ans d'un programme communautaire thérapeutique en établissement et une évaluation en deux phases d'un autre programme) (300 000 dollars pour la période de cinq ans);

---

[65] L'évaluation du SCC présentait des descriptions de tous les programmes du SCC en matière de toxicomanie et autres programmes connexes. Étant donné que les activités financées par la phase II de la SCA n'étaient pas séparées, l'information présentée dans la présente annexe provient aussi d'entrevues avec le personnel du SCC.

[66] Cette information a été fournie par le personnel du SCC.

- l'élaboration d'un programme intensif de soins de santé au Centre psychiatrique régional.

Le financement de la phase II de la SCA n'est qu'une petite partie des dépenses opérationnelles consacrées par le SCC aux programmes de prévention de la toxicomanie. Ces dépenses s'élèvent à quelque cinq millions de dollars par année.

- Les 300 000 dollars de financement annuel reçus par le SCC étaient orientés sur les activités de réduction de la demande et ont contribué aux résultats suivants :

  - une approche complète de l'évaluation des programmes de prévention de la toxicomanie et des besoins de traitement à l'entrée;
  - l'établissement d'un ensemble de programmes de traitement « à la fine pointe de la technologie » choisis selon les besoins du contrevenant;
  - un programme de formation pour les personnes qui assurent la prestation des programmes et pour environ 200 employés qualifiés pour assurer la prestation des programmes;
  - un programme de traitement pour les femmes purgeant une peine fédérale;
  - la recherche pour évaluer les programmes d'évaluation des besoins et de traitement de la toxicomanie dans les services correctionnels.

Au cours de la phase II de la SCA, le SCC a établi sa propre Stratégie nationale antidrogue qui émanait du Groupe de discussion sur la répression du trafic des drogues, groupe formé par le Commissaire du Service correctionnel du Canada qui s'est réuni en 1994.

# APPENDICES

## APPENDICE A

## IMPORTANTS MÉCANISMES DE COORDINATION - PHASE II DE LA SCA

**Mécanismes de la SCA**

Comité directeur des SMA sur la SCA

Groupe de travail interministériel de la SCA

Groupe de travail sur les communications de la SCA (dissout en avril 1996)
Secrétariat de la SCA (dissout en avril 1996)

**Mécanismes interministériels spécialisés en la matière**

Comité interministériel des dossiers internationaux sur les drogues

Comité interministériel sur les conducteurs avec facultés affaiblies

Comité interministériel sur le projet de loi C-8 (phase II, n'existe plus, projet de loi adopté)

Comité interministériel sur le crime organisé transnational

**Mécanismes nationaux (avec un aspect interministériel)**

Comité directeur de la santé et de la mise en application en partenariat

Comité directeur national des jeunes marginaux (dissout au terme du projet)

Groupe des politiques du CCLAT

Groupe de travail F/P/T sur les aînés et les médicaments

Groupe de travail sur les conducteurs avec facultés affaiblies

Groupe de travail F/P/T sur les questions d'alcool et d'autres drogues

Comité de recherche F/P/T sur la SCA (dissout à la publication de la SCA en avril 1996)

## APPENDICE B

## LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Helen Banulescu
Chef, Groupe-Application de la loi
Sous-direction des politiques en matière de police et d'application de la loi
Division des politiques et de la recherche
Solliciteur général du Canada

Heather Buchanan
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Anita Biguzs
Analyste principale des programmes
Secrétariat du Conseil du Trésor

John Burton
Directeur, Éducation des clients et formation
Direction générale des opérations
Programme du travail
Développement des ressources humaines Canada

Michèle Carpentier
Agente de projet
Direction des programmes correctionnels

Surintendant principal René Charbonneau
Officier responsable
Sous-direction de la police des drogues
Gendarmerie royale du Canada

Cynthia Cusinato
Coordonnatrice
Programme d'information antidrogue
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

George Dolhai
Conseiller juridique, Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites
Ministère de la Justice

Gord Farrell
Secteur de la recherche et du développement en matière correctionnelle
Service correctionnel du Canada

Caporal Tom Furlong
Sous-direction de la police des drogues
Gendarmerie royale du Canada

Judith Huska
Coordonnatrice
Dossiers internationaux sur les drogues
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Diane Jacovella
Gestionnaire
Bureau de l'alcool, des drogues et des questions de dépendances
Santé Canada

Brian Jonah
Chef, Usagers de la route
Direction de la sécurité routière
Transports Canada

Don MacLeod
Chef, Programmes fédéraux et provinciaux
Investissement dans les ressources humaines
Développement des ressources humaines Canada

Linda McLaren
Directrice
Élaboration et mise en oeuvre des programmes
Direction des programmes correctionnels
Service correctionnel du Canada

S/Sgt Glen Mcphail
Direction de la vérification et de l'évaluation des programmes
GRC

Colette Savard
Agente principale des programmes
Programmes fédéraux et provinciaux
Investissement dans les ressources humaines
Développement des ressources humaines Canada

Ole Sorensen
Conseiller supérieur
Programme anti-dopage, Sport Canada
Ministère du Patrimoine canadien

Toru Uno
Chef de groupe, Revue des programmes sociaux, culturels et de la Santé
Secrétariat du Conseil du Trésor

Chris Walker
Secrétariat du Solliciteur général
Section des produits du crime
GRC - Détachement Newmarket
Solliciteur général du Canada

John Weekes
Gestionnaire
Programmes des toxicomanies
Direction des programmes correctionnels
Service correctionnel du Canada

George A. Webb
Chef, Section des opérations antidrogues
Division des opérations de l'exécution
Sous-direction de l'exécution
Direction générale des services frontaliers des douanes
Revenu Canada

*Remarque : L'équipe d'évaluation a consulté les membres du Groupe de travail sur l'évaluation, au besoin, tout au long de l'évaluation. De plus, plusieurs personnes initialement proposées pour les entrevues n'étaient pas disponibles le moment venu.*

## APPENDICE C

## GUIDE D'ENTREVUE

## STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE, PHASE II
## ÉVALUATION INTERMINISTÉRIELLE FINALE

## GUIDE D'ENTREVUE

Entrevue n° :
Interviewer :
Nombre de participants à l'entrevue :
Date :

**Introduction**

Les interviewers fourniront l'information de base suivante avant de commencer l'entrevue.

*Notre entreprise, Jamieson Beals Lalonde, a été chargée d'évaluer la phase II de la SCA comme initiative interministérielle. En particulier, les objectifs consistaient à décrire les points suivants :*

- *sous forme résumée, ce qui a été accompli collectivement dans le cadre de la phase II de la SCA en ce qui concerne les améliorations dans l'orientation, la coordination, la base d'information et les ressources;*
- *la « valeur ajoutée » obtenue en entreprenant la phase II de la SCA comme stratégie interministérielle, par opposition à des plans d'action indépendants;*
- *les leçons tirées de la conception, de l'exécution, de la gestion et de l'évaluation d'initiatives multi-ministérielles en général;*
- *les leçons touchant la gestion future de programmes nationaux pour lutter contre la toxicomanie;*
- *si possible, le résumé de l'efficacité avec laquelle la phase II de la SCA réduit le danger associé à la toxicomanie, tel que révélé par les conclusions présentées dans les rapports d'évaluation ministérielle.*

*Le cas échéant, indiquez que vous avez examiné le rapport d'évaluation du ministère sur sa participation à la phase II de la SCA.*

Avant que nous commencions l'entrevue, j'aimerais vous assurer que celle-ci est confidentielle et que vous ne serez pas nommé(e) dans le rapport.

## Orientation

1. a) Dans quelle mesure la phase II de la SCA vous est-elle familière? Quel a été votre rôle et votre participation dans la phase II de la SCA? (indiquez le rôle, le niveau de participation, la période, le type de participation).

   b) Avez-vous participé à l'un des comités interministériels (le cas échéant, veuillez le ou les nommer)?

## Précisions sur les ressources de la SCA

2. Quelles ressources de la phase II de la SCA votre Ministère a-t-il reçues?

## Réalisations de la SCA

3. Selon vous, quelles sont les principales stratégies de la phase II de la SCA et comment ont-elles été interprétées par votre Ministère?

4. Selon vous, quelles activités votre Ministère a-t-il pu réaliser grâce à la phase II de la SCA qui auraient été impossibles sans une stratégie interministérielle?

5. Votre Ministère a-t-il subi des compressions de fonds versés en vertu de la SCA et, le cas échéant, quelle a été l'incidence de ces compressions financières sur vos réalisations?

## Coordination et coopération

La phase II de la SCA avait pour but d'améliorer la coordination et la coopération à différents niveaux, y compris à Santé Canada, dans l'ensemble des ministères fédéraux, et avec d'autres partenaires, et entre les programmes et les politiques de prévention et d'application et de contrôle.

6. Pourquoi des améliorations étaient-elles nécessaires?

7. Comment votre Ministère a-t-il interprété la « coordination » et la « coopération » en vertu de la SCA?

8. Dans quelle mesure les mécanismes officiels suivants ont-ils été efficaces pour établir la coordination et la coopération (sur une échelle de 1 à 5 où 1 correspond à « pas efficace du tout » et 5, à « totalement efficace »)?

Niveau fédéral

*Mécanismes de la SCA*

Comité directeur des SMA sur la SCA (permanent)

Groupe de travail interministériel de la SCA (permanent comme comité de planification?)

Groupe de travail sur les communications de la SCA (phase II, n'existe plus depuis avril 1996)

Groupe de travail sur l'évaluation

*Mécanismes parallèles ou associés à des questions*

Comité interministériel des dossiers internationaux sur les drogues (*MAECIC - Stratégie indépendante en matière de drogues, permanent)

Comité interministériel sur les conducteurs avec facultés affaiblies - *Justice (nouveaux mandat et leadership dans le cadre de la phase II de la SCA)

Comité interministériel sur le projet de loi C-8 (phase II, n'existe plus, projet de loi adopté)

Comité interministériel sur le crime organisé transnational*

* Ces comités ont un mandat qui dépasse le cadre de la SCA.

*Mécanismes spécifiques à une tâche :*

- UASM (initiative des unités antidrogue spéciales mixtes)

Niveau national

p. ex., le Comité directeur de la santé et de la mise en application en partenariat

9. Ces mécanismes de coordination se seraient-ils produits si la phase II de la SCA n'avait pas été désignée comme stratégie interministérielle?

10. Qu'attendiez-vous du rôle du Secrétariat de la SCA en matière de coordination de la stratégie?

11. Le Secrétariat de la SCA a été aboli en 1996. Quel a été l'effet de ce changement sur l'approche de votre Ministère de la coordination et de la coopération sur les questions de toxicomanie?

12. De votre point de vue, quelles améliorations à la coordination et à la coopération ont résulté de la phase II de la SCA?

    Sur le plan fédéral :

    Avec d'autres partenaires gouvernementaux (provinciaux et territoriaux) :

    Autres partenaires (p. ex., les ONG et le secteur privé):

    Sur le plan international :

13. Quelle valeur a été ajoutée par la coordination et la coopération de la SCA aux activités de votre Ministère en ce qui concerne les questions de toxicomanie?

14. À quel point le degré de coordination et de coopération atteint vous satisfait-il?

15. Quels ont été les aspects négatifs de la coordination et de la coopération de la SCA?

16. Rétrospectivement, qu'aurait-on dû ou pu faire pour améliorer la coordination et la coopération?

## LEÇONS TIRÉES

17. Quelle est la plus importante leçon tirée de l'expérience de la phase II de la SCA en ce qui concerne la conception, la gestion et la prestation, et l'évaluation des futures **stratégies de lutte contre la toxicomanie** :

    Conception :

    Gestion et prestation (y compris la responsabilisation et la coordination) :

    Évaluation :

18. Quelle est la plus importante leçon tirée de l'expérience de la phase II de la SCA en ce qui concerne la conception, la gestion et la prestation, et l'évaluation des *futures* **stratégies ou initiatives interministérielles** :

    Conception :

    Gestion et prestation (y compris la responsabilisation) :

    Évaluation :

### Clarification des questions soulevées par l'évaluation ministérielle

*Cette section doit être adaptée aux caractéristiques des documents d'évaluation du ministère.*

19. **Avez-vous d'autres observations ou préoccupations?**

## APPENDICE D

## ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER D'APPRENTISSAGE, DOCUMENT DE TRAVAIL ET PARTICIPANTS

# ÉVALUATION INTERMINISTÉRIELLE DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## ATELIER D'APPRENTISSAGE

## ORDRE DU JOUR

**15 avril 1997**

**9 h - 12 h 15**

**Pièce 1000 A, Immeuble Brooke-Claxton**
**Pré Tunney**

| | |
|---|---|
| 9 h | Accueil et présentations |
| 9 h 10 | Stratégies interministérielles comme outils des politiques et des programmes |
| 9 h 30 | Coordination, coopération et partenariats - Prévisions |
| 10 h 20 | Pause |
| 10 h 30 | Planification stratégique - Améliorations possibles |
| 11 h | Reconnaissance de la phase II de la SCA comme stratégie - Améliorations possibles |
| 11 h 30 | Surveillance et évaluation pour la gestion de programmes et la prise de décisions |
| 12 h | Mot de la fin |
| 12 h | Levée de la séance |

# ÉVALUATION INTERMINISTÉRIELLE DE LA STRATÉGIE CANADIENNE ANTIDROGUE

## QUESTIONS CONCERNANT L'ÉVALUATION

**10 avril 1997**

**Jamieson, Beals, Lalonde & Associates, Inc.**

## 1.0 INTRODUCTION

### *Historique*

Un des principaux objectifs de l'évaluation interministérielle de la phase II de la Stratégie canadienne antidrogue est de réunir de l'information sur la coordination interministérielle comme moyen d'améliorer les résultats des politiques et des programmes publics sur des questions complexes et à facettes multiples comme la toxicomanie. Dans le cadre de ce processus, un atelier d'apprentissage a été organisé pour recueillir des idées auprès d'importants agents qui possèdent une longue expérience de la phase II de la SCA en ce qui concerne la coordination interministérielle.

### *Qu'est-ce qu'un atelier d'apprentissage?*

Un atelier d'apprentissage est une tribune permettant une discussion ouverte et constructive. Dans ce cas, les représentants des ministères participants se concentreront sur un ensemble de questions touchant la coordination interministérielle stratégique de la phase II de la SCA. L'objectif général est de répondre aux questions suivantes :

- *Quelle valeur est ajoutée par la coordination interministérielle comme moyen d'obtenir de meilleurs résultats des politiques et des programmes touchant la toxicomanie?*

- *Comment la coordination interministérielle peut-elle être améliorée?*

### *Ce qu'on attend des participants*

La documentation à lire pour l'atelier d'apprentissage comprend ce document de travail et l'ordre du jour. Les participants peuvent aussi décider d'étudier les objectifs de la phase II de la SCA. Bien que la principale perspective de l'atelier d'apprentissage soit d'envergure fédérale et non pas spécifique au ministère, les participants peuvent également souhaiter étudier leur évaluation et leur examen ministériel à mi-parcours avant la session.

Il est attendu des participants qu'ils passent outre leur « identité ministérielle » et qu'ils fournissent des observations constructives sur les questions soulevées, en qualité de fonctionnaires fédéraux.

## 2.0 IMPORTANTS SUJETS DE DISCUSSION

Un certain nombre de sujets importants touchant la coordination interministérielle sont ressortis de l'étude de ce document et des entrevues réalisées à ce point. En voici un résumé.

### ✓ *Stratégies interministérielles comme outil des politiques et des programmes*

Des stratégies comme la phase II de la SCA sont fondées sur l'hypothèse que les ministères peuvent partager un objectif commun et qu'ensemble, l'exécution concertée de leurs éléments équivaudra « à plus que la somme de leurs parties », c'est-à-dire qu'ils produiront plus d'effet qu'ils ne l'auraient fait dans le cadre de politiques et de programmes indépendants. À ce titre, les stratégies interministérielles servent d'outil d'intervention efficace en soulevant une priorité particulière et en misant sur des efforts concertés. Dans certains cas, ces stratégies peuvent être établies pour compléter des éléments des politiques ou des programmes.

On constate que la phase II de la SCA semble avoir obtenu un succès modéré comme outil d'intervention. Par exemple, la phase II de la SCA n'était pas liée par une position de principe fédérale commune à la réduction du danger (bien que celle-ci ait évolué au cours de la Stratégie). L'élément international du Canada, essentiel pour lutter contre le trafic illégal de la drogue, n'était pas compris dans la conception de la phase II de la SCA. D'autre part, la phase II de la SCA a continué de comporter une approche équilibrée en la réduction de l'offre et la réduction de la demande.

Comme outil d'intervention, la phase II de la SCA semble avoir plus de succès dans les entreprises à tâche spécifique comme les UASM (unités antidrogue spéciales mixtes). Certains autres programmes fonctionnaient indépendamment du concept d'une stratégie.

<u>Pour discussion</u>

- Quelles étaient les forces d'une approche interministérielle de la toxicomanie?
- Quelles étaient les faiblesses?

- Quelle valeur ajoutée a découlé de la phase II de la SCA - pour les participants fédéraux et les autres partenaires? Comment la valeur ajoutée peut-elle être définie et mesurée?

### ✓ *Coordination, coopération et partenariats - Attentes*

La phase II de la SCA reposait sur l'hypothèse de la nécessité d'une coordination accrue pour traiter efficacement des questions de toxicomanie à l'échelon national. Parallèlement, on relevait le besoin d'une coopération améliorée, surtout entre les aspects de la réduction de l'offre et de la demande. La phase II de la SCA reposait également sur l'hypothèse que les partenariats (à tous les niveaux) sont plus aptes à intervenir en matière de toxicomanie.

Les ministères participants semblent avoir différentes conceptions de la coordination et de la façon de la mettre en oeuvre.

Pour discussion

- Que doit signifier « coordination »? Devrait-elle comprendre plus que le partage de l'information?

- Que peut-on raisonnablement attendre de la coordination au niveau stratégique? Comment peut-on efficacement s'occuper de la coordination dans le contexte fédéral?

- Que peut-on raisonnablement attendre de la coordination au niveau des programmes? Comment peut-on efficacement s'occuper de la coordination du point de vue fédéral?

- Quels types de gestion, d'organisation et de partenariats seraient requis pour rendre la SCA plus efficace?

### ✓ *Planification stratégique - Améliorations possibles*

Les ministères ont obtenu certaines ressources au commencement de la phase II de la SCA. À part le mémoire au Cabinet lui-même, il n'y a guère de preuve de planification stratégique des ressources au niveau interministériel durant la phase

II de la SCA. Par conséquent, dans leurs examens et dans leurs évaluations, certains ministères ont remarqué que les possibilités de collaborer et d'employer des fonds prévus inutilisés n'avaient pas été optimisées.

Les ministères ont assumé l'entière responsabilité de la gestion financière des fonds qui leur ont été affectés par la Stratégie. Dans leurs examens et dans leurs évaluations, certains ministères ont qualifié de problème le fait que la hiérarchie des responsabilités des dépenses des fonds de la SCA ait été basée sur le programme (et non pas sur la phase II de la SCA dans son ensemble).

Pour discussion

- Quelles améliorations à la conception même de la phase II de la SCA auraient pu être apportées pour augmenter ses chances de succès?
- Quelles améliorations au processus de planification interministérielle auraient pu être apportées pour augmenter ses chances de succès?
- Quelles améliorations à la gestion financière des ressources de la Stratégie auraient pu être apportées pour augmenter ses chances de succès?

✓ ***Reconnaissance de la phase II de la SCA comme stratégie - Améliorations possibles***

II ne semble pas que la phase II de la SCA ait été reconnue comme stratégie nationale. Par exemple, le Secrétariat de la SCA n'a pas paru avoir une présence ou une place importante au niveau national. On peut entre autres attribuer cette situation aux faits suivants: le mandat du Secrétariat de la SCA n'était pas clairement exprimé ni approuvé, il y avait une certaine confusion entre le rôle du Secrétariat de la SCA et celui du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, et son niveau de rapport à Santé Canada était trop bas. Certains examens et évaluations ministériels indiquent que la phase II de la SCA n'était pas connue comme stratégie au delà du niveau de l'administration centrale.

Pour discussion

- La reconnaissance nationale est-elle importante? Pourquoi?

- La phase II de la SCA aurait-elle dû être plus reconnue comme stratégie nationale? Si oui, comment aurait-on pu accroître cette reconnaissance?

✓ ***Surveillance et évaluation pour la gestion de programmes et la prise de décisions***

On effectue des examens à mi-parcours pour fournir aux décisionnaires de l'information sur la façon dont une stratégie particulière est mise en oeuvre. Habituellement, cette information est recueillie à mi-parcours afin de pouvoir apporter des modifications ou des améliorations à la conception et à la prestation des programmes. Dans le cas de la phase II de la SCA, on a effectué des examens à mi-parcours des éléments ministériels et interministériels de la phase II de la SCA.

Beaucoup de ces rapports traitaient des problèmes associés à la coordination interministérielle. Il ne semble pas que les conclusions et les recommandations à mi-parcours aient servi à peaufiner la phase II de la SCA. En même temps, on reconnaît que la surveillance et l'évaluation permanentes d'une stratégie comme la phase II de la SCA sont nécessaires.

Les évaluations finales de la phase II de la SCA sont en voie d'être complétées alors que l'initiative arrive à terme et que les plans d'un programme national renouvelé sont en cours d'élaboration.

Pour discussion

- Quels ont été les avantages et les inconvénients du processus d'évaluation associé à la phase II de la SCA? Quelles sont les solutions de rechange?

## ANNEXE - OBJECTIFS DE LA PHASE II DE LA SCA

### *Objectif principal*

L'objectif principal ou général de la SCA consiste :

- à rendre les interventions du Canada en matière d'alcool et d'autres drogues plus efficaces et à réduire le danger posé par la consommation d'alcool et d'autres drogues pour les personnes, pour les familles et pour les collectivités.

La réduction du danger est un concept d'ensemble qui englobe des aspects physiques, psychologiques, économiques et sociaux du danger, y compris la violence, la dépression émotionnelle, les pertes financières et le comportement criminel. Cet objectif général découlait du mémoire au Cabinet, de la présentation au Conseil du Trésor et des discussions avec le Secrétariat de la Stratégie canadienne antidrogue.

### *Objectifs de deuxième et de troisième ordre*

Les objectifs de deuxième et de troisième ordre de la SCA expriment clairement comment atteindre l'objectif principal.

L'objectif de deuxième ordre, *programmation améliorée*, serait atteint grâce à des mécanismes d'amélioration (les objectifs de troisième ordre), soit :

- par une orientation plus marquée du programme sur les populations à risque élevé;

- par une coordination et une collaboration améliorées dans l'ensemble des ministères fédéraux et avec les partenaires extérieurs (c'est-à-dire les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations non gouvernementales, etc.);

- par l'enrichissement du fonds d'information sur les questions touchant la toxicomanie, afin d'aider les décisionnaires, les concepteurs de programmes, les chercheurs, les professionnels et les autres parties intéressées par les questions de toxicomanie à régler ce problème;

- par une amélioration des ressources pour que les ministères puissent mettre sur pied des activités permanentes et ramener l'attention sur les problèmes émergents ou sur les nouvelles activités.

## PARTICIPANTS À L'ATELIER D'APPRENTISSAGE

Anita Biguzs, Secrétariat du Conseil du Trésor

Cynthia Cusinato, Affaires étrangères et Commerce international

Diane Jacovella, Santé Canada

Linda McLaren, Service correctionnel du Canada

Bruce Rowsell, Santé Canada

Colette Savard, Développement des ressources humaines Canada

Ole Sorensen, Patrimoine canadien

Chris Walker, Secrétariat du Solliciteur général

George A. Webb, Revenu Canada (les résultats de l'atelier d'apprentissage lui ont été fournis aux fins d'examen et de commentaires)

## APPENDICE E

**Références**

Affaires étrangères et Commerce international, Évaluation (SIXE) Bureau de l'inspecteur général (5 juin 1995), *Stratégie canadienne antidrogue (SCA), Examen à mi-parcours du Programme d'information antidrogue (PIA).*

Affaires étrangères et Commerce international (décembre 1996), *Une évaluation des activités d'AECIC relatives à la Stratégie canadienne antidrogue: le Programme d'information antidrogue et la coordination internationale.*

Bureau du Conseil privé (1997), *Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la Fonction publique du Canada.*

Comité directeur des SMA sur la toxicomanie, *procès-verbaux et documents de base connexes, y compris l'énoncé de mandat joint à la réunion du 26 février 1997.*

Développement des ressources humaines Canada (14 février 1995), *Examen à mi-parcours des programmes de la Stratégie canadienne antidrogue - Rapport final.*

Développement des ressources humaines Canada. Évaluation et élaboration des données (18 novembre 1996), *Évaluation du Programme d'aide aux employés de DRHC pour le secteur privé sous compétence fédérale, en vertu de la Stratégie canadienne antidrogue (ébauche).*

Gendarmerie royale du Canada, Sous-direction de la vérification, de l'évaluation et des services ministériels (mai 1996), *Stratégie canadienne antidrogue - Examen - Rapport.*

Groupe de travail interministériel sur la toxicomanie (n.r.), *Approche canadienne de la toxicomanie (1997-2000) (ébauche).*

Groupe de travail interministériel sur la toxicomanie, *Procès-verbaux et documents de base de juillet 1996 à février 1997.*

Jamieson, Beals, Lalonde & Associates, Inc. (décembre 1995), *Évaluation de la Stratégie canadienne antidrogue - Élément de la Santé - Rapport d'évaluation du travail sur le terrain.*

Jamieson, Beals, Lalonde & Associates, Inc. (décembre 1995), *Évaluation de la Stratégie canadienne antidrogue - Élément de la Santé - Rapport final.*

*Mémoire au Cabinet* et *Présentation au Conseil du Trésor* sur le renouvellement de la Stratégie canadienne antidrogue.

Ministère de la Justice (n.r.), *Rapport annuel de surveillance pour 1995-1996.*

Patrimoine canadien, Direction générale de l'examen ministériel, en collaboration avec Sport Canada (octobre 1994), *Examen à mi-parcours des fonds dépensés par Sport Canada dans le cadre de la Stratégie canadienne antidrogue.*

Revenu Canada, Division des services de la vérification et de l'évaluation (mars 1997), *Phase II de la Stratégie canadienne antidrogue, Examen final*

Revenu Canada, Division des services de la vérification et de l'évaluation (octobre 1994), *Phase II de la Stratégie canadienne antidrogue, Examen à mi-parcours.*

Santé Canada, Groupe d'évaluation, Direction de la planification stratégique et de l'examen, Direction générale des politiques et de la consultation (novembre 1996), *Examen à mi-parcours de la Stratégie canadienne antidrogue - Rapport interministériel.*

Santé Canada, Groupe d'évaluation, Direction de la planification stratégique et de l'examen, Direction générale des politiques et de la consultation (novembre 1996), *Examen à mi-parcours de la Stratégie canadienne antidrogue, Résumé et recommandations du rapport interministériel.*

Santé nationale et Bien-être social (1992), *Stratégie canadienne antidrogue.*

Secrétariat du Solliciteur général du Canada, Direction de la police et de l'application de la loi (décembre 1994), *Stratégie canadienne antidrogue - Examen à mi-parcours.*

Secrétariat du Solliciteur général du Canada, Direction de la police et de l'application de la loi(janvier 1997), *Stratégie canadienne antidrogue - Examen final.*

Service correctionnel du Canada (novembre 1994), *Stratégie nationale antidrogue du Canada, Examen à mi-parcours, Rapport provisoire sur les projets connexes du Service correctionnel du Canada.*

Service correctionnel du Canada (novembre 1994), *Stratégie nationale antidrogue du Canada, Rapport final d'évaluation final.*